

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА



**МАТЕРИАЛЫ XI ЕЖЕГОДНОЙ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА И.П. БЛИЩЕНКО**

Москва,
12–13 апреля 2013 г.

Часть II

Москва
Российский университет дружбы народов
2014

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ
Юридический факультет
Кафедра международного права

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**МАТЕРИАЛЫ
XI ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ
ПРОФЕССОРА И.П. БЛИЩЕНКО**

Часть II

Москва, 12–13 апреля 2013 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2014

УДК 341(063)
ББК 67.91
А 43

Утверждено
*РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов*

**А 43 Актуальные проблемы современного международно-
го права** : материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко : в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 12–13 апреля 2013 г. – Москва : РУДН, 2014.
ISBN 978-5-209-05676-8
Ч. II. – 683 с.
ISBN 978-5-209-05678-2 (ч. 2)

Издание представляет собой сборник докладов и выступлений участников XI ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко, состоявшейся в РУДН 12–13 апреля 2013 г.

Материалы научного форума отражают актуальные международно-правовые аспекты, затрагиваемые в исследованиях известных, а также молодых ученых-правоведов, и будут полезны как для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов вузов, практических работников, так и всех интересующихся актуальными проблемами современного международного права и международных отношений.

УДК 341(063)
ББК 67.91

ISBN 978-5-209-05678-2 (ч. 2)
ISBN 978-5-209-05676-8

© Коллектив авторов, 2014
© Российский университет дружбы народов,
Издательство, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	10
--------------------------	----

ПРИВЕТСТВИЕ	13
--------------------------	----

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ВЫЗОВЫ МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВООРЯДКУ

Сабыров А.С. Научная категория «безопасность» в системе международно-правовой безопасности	15
---	----

Чеджемов С.Р. «Мягкая сила» в государственной политике России на Кавказе в XVIII–XIX веках (на примере образовательной политики)	28
---	----

Аверичкина В., Назмиева К. Уязвимость договора о нераспространении ядерного оружия	39
---	----

Горюшин В.В. Оценка ядерной деятельности КНДР в 2012–2013 гг. с точки зрения права международной безопасности	44
--	----

Батырь В.А. Кибероружие: новые вызовы международному правопорядку	49
--	----

Станкевич А.Д. Анализ санкций Совета Безопасности ООН по северной Корее: правовые основы и последствия	68
---	----

Любарский Д.А., Улюкина А.К. Роль Международного Агентства по атомной энергии в обеспечении процесса мирного освоения ядерной энергии	74
--	----

Васо Христофи Роль ООН в урегулировании кипрского конфликта	81
--	----

Ляликова Е.Р. Обеспечение экономической безопасности государств в рамках системы ООН	88
---	----

Смирнов А.А. К вопросу о международно-правовом обеспечении информационной безопасности государств	93
Попадейкина М.В. Политическая нестабильность государств как угроза международной экологической безопасности	105
Бекяшев К.А. Международно-правовая борьба с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом в районе АТЭС	112
Кодолова А.В. Концепция ОЭСР об экологической ответственности за причинение ущерба природным ресурсам	117
Кванталиани И.Э. Международно-правовые механизмы обеспечения информационной безопасности	121
Игольников Л.В. Международное сотрудничество государств по защите людей в случае бедствия	125
Богданова Э.Ю. Влияние Комитета по соблюдению Орхусской конвенции на реализацию процедуры оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду	132
Ганенков Е.О. Перспективы международно-правового регулирования воздушно-космической навигации	138
Клюня А.Ю. Концепция «ответственность по защите» в современном международном праве	142
Хахина А.А. Признаки государственности в свете общего международного права	155
Владимир Силва Оканте Морской разбой (пиратство) в Гвинейском заливе: международно-правовая квалификация	163
Маличенко В.С. Совершенствование международно-правовых механизмов обеспечения безопасности обращения лекарственных средств	168

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Камаудиевич Б.А. Правовой статус частных военных и охранных компаний в соответствии с международным гуманитарным правом	175
Пузырева Ю.В. Проблемы регламентации деятельности частных военных и охранных компаний в период вооруженных конфликтов	180

Ахметова И.Э. Классификация вооруженных конфликтов в международном гуманитарном праве.....	188
Исупова М.В. Соотношение международного гуманитарного права и международного права прав человека	195
Ойнарова А.А. Защита культурных ценностей в международном гуманитарном праве	200

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Блищенко В.И. Преступление терроризма в законодательстве США.....	209
Ромашев Ю.С., Остроухов Н.В. Институт «передачи» лиц в международном уголовном праве.....	223
Грицаев С.А. Система международного уголовного правосудия.....	230
Власенко Я.В. Проблемы и перспективы международного сотрудничества государств в борьбе с захватом заложников.....	242
Дмитриева А.О. «Боливийская оговорка»	249
Зайцева Т.А. Использование военно-морских сил в борьбе с морским разбоем (пиратством).....	254
Йео Фуньяхана Международно-правовые проблемы борьбы с сомалийскими пиратами	259
Иржанов А.С. Понятие терроризма в международном праве: проблемы определения	265
Лямин Н.М. Проблемы ратификации государствами Римского Статута Международного уголовного суда	270
Раймонд Джуниор Пардамеан Правовые аспекты борьбы с терроризмом в Индонезии	274
Ивана Петкович Прокурор международного трибунала по бывшей Югославии	285
Попадейкин В.В., Попадейкина М.В. Проблемы установления уголовной ответственности юридических лиц в международном праве.....	289
Троицкий С.В. Проблемы международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму	294

Черкез П.В. Право Европейского союза в сфере борьбы с коррупцией.....	304
Бирюков П.Н. Совместные следственные группы по законодательству ЕС и РФ	314

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Шахмова А.А. Практика ВТО в деле разрешения споров по вопросам интеллектуальной собственности	322
Трубинова Е.И. Охрана географических указаний и наименований мест происхождения товара от актов недобросовестной конкуренции по праву Европейского союза	327
Семушкина Н.И. «Европейская шкала правосудия» как новый инструмент Европейской комиссии по проведению экономической политики Европейского союза	333
Беликова К.М., Ахмадова М.А. Правовой статус транснациональных корпораций в странах БРИКС (на примере ЮАР)	338
Хрусталева А.А. Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций	350
Галиакберов А.С. Региональные соглашения по охране изобретений, полезных моделей и промышленных образцов	355
Калашникова А.Г. Применение доктрины «снятие корпоративной вуали» в делах о банкротстве (несостоятельности) транснациональных корпораций	362
Лифшиц И.М. Финансовое право Европейского союза	368
Мишин К.В. Международно-правовая оценка введения правительством налога на доходы со сберегательных счетов иностранных инвесторов (на примере КИПРА)	374
Пономарева М.М. Международно-правовая охрана авторских и смежных прав.....	379
Белоус Е.И. Российская Федерация и международное авторское право.....	384
Тимец М.В. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза	390

Рагимов Т.С., Утеубаева Е. Правовое регулирование туризма в рамках СНГ	395
Титов С.Д. Влияние правил ВТО на ценообразование рынка лекарственных препаратов	404
Данельян А.А. Международно-правовые последствия принудительных форм изъятия иностранных инвестиций	410
Андреева П.Н. Предотгрузочная инспекция товаров: правовой анализ	416
Ващук А.С. Международный центр по урегулированию инвестиционных споров.....	422
Иншакова А.О. Правовое регулирование инновационного экономического развития и нанотехнологий в ЕС.....	431
Казаченок С.Ю. Допустимость третейской и медиативной оговорки во внешнеторговом контракте.....	444
Зубарев А.В. Международные стандарты аудита как основа преобразований национальной модели организационного контроля в акционерных обществах	451

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Копылов М.Н. Каталог специальных принципов международного экологического права	458
Короткий Т.Р. Проблемы эффективности международно-правового механизма охраны морской среды	473
Скрипник И.И. Основные направления международного сотрудничества в области природопользования и охраны трансграничных природных объектов	479
Григорьев А.С. Международно-правовые проблемы разграничения трансграничных пресноводных ресурсов: на примере России и соседних государств.....	485
Высторóбец Е.А., Хасенова М.Н. «Неизвестные» экологические дела.....	491
Идрисова А.К. Вопросы региональной экологической безопасности в контексте использования трансграничных природных ресурсов.....	509

Шевкунова Е.А. Перспективы кодификации международного экологического права	519
Нгуен Нгок Ань Международно-правовые стандарты качества окружающей среды в практике стран Юго-Восточной Азии	525
Меркулова К.А. Вашингтонской конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, — 40 лет.....	535
Мохаммад М.С. Система глобального управления охраной окружающей среды Европейского союза.....	542
Струкова Н.В. Правовая охрана атмосферного воздуха.....	548
Циприс М.С. Значение меморандумов о взаимопонимании в рамках Боннской конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г.	553
Копылов С.М. Антарктика: эколого-правовой режим.....	563
Нгуен Куанг Тьен Сотрудничество АСЕАН в области защиты паркового хозяйства.....	573

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

Ястребова А.Ю. Современные тенденции международно-правового регулирования миграции	582
Букуру Жан-Батист Международно-правовое регулирование миграции в рамках Восточно-африканского сообщества (ВАС) и КОМЕСА.....	593
Трыканова С.А. Междисциплинарный подход как инструмент преодоления кризиса в определении эффективной модели интеграции мигрантов.....	598
Гладнев С.А. Общие пределы толкования принципа non-refoulement: формирующаяся норма jus cogens?	607
Шкураль Н.М. Соглашение между Российской Федерацией и ЕС об упрощении выдачи виз гражданам	612
Кажаева О.С. Применение института реадмиссии в СНГ.....	616
Новак Ю.Ю. Правовой статус трудовых мигрантов в Азиатско-Тихоокеанском регионе	622

Овечко В.В. Государственная политика и нормативно-правовая основа РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом	628
Агеева Е.В. Участие Российской Федерации в региональных интеграционных объединениях: международно-правовые аспекты..	639
Marius Vacarelu Shale gas, national interest and European Union law.....	645
Герра Контрерас Эктор Экономическая интеграция в Латинской Америке: эволюция и перспективы.....	656
Антонова А.А. Влияние расширения Европейского союза на экономические отношения между государствами — членами ЕС и Российской Федерацией	666
Писенко К.А. Конкурентно-правовые аспекты евразийской экономической интеграции.....	669

ПРЕДИСЛОВИЕ

В апреле 2013 г. кафедра международного права РУДН провела очередную ежегодную, по счету XI, научно-практическую конференцию, посвященную памяти профессора И.П. Блищенко (профессор И.П. Блищенко родился 10 апреля). По сравнению с предыдущей X конференцией, последняя выросла по всем основным параметрам: по числу участников, выступающих, представителей вузов и стран. Это говорит о том, что авторитет данного форума постоянно растет. Конкретным подтверждением этому являются следующая статистика и факты: на конференцию прибыло 257 участников из 46 вузов, из них 27 докторов наук, 52 кандидата наук, 24 профессора, 27 доцентов, 74 аспиранты, 86 студентов и 11 практических работников. Количество зарубежных участников составило 75 человек из таких стран, как: Албания, Бенин, Бурунди, Вьетнам, Гана, Грузия, Зимбабве, Индонезия, Иран, Казахстан, Камерун, Кипр, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Латвия, Мали, Мозамбик, Марокко, Нигерия, Румыния, Сербия, Таджикистан, Эквадор, Украина; количество региональных участников – 34 человека, представлявших, кроме Москвы, Владикавказ, Владимир, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Ижевск, Казань, Новосибирск, Пермь, Рязань, Санкт-Петербург, Саратов, Тамбов, Тюмень, Усть-Каменогорск. На конференции присутствовали заведующие кафедрами международного права всех ведущих вузов России.

С приветственным словом выступили: Е.Л. Щесняк, первый проректор Российского университета дружбы народов – проректор по экономической деятельности, д.э.н., профессор; Н.С. Кирабаев, проректор Российского университета дружбы народов по научной работе, д.ф.н., профессор; В.Ф. Понька, декан юридического факультета Российского университета дружбы народов, д.ю.н., про-

фессор; Г.О. Матюшкин, уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместитель Министра юстиции Российской Федерации, к.ю.н.; В.А. Небензя, директор Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД России (ныне замминистра иностранных дел России); его превосходительство, г-н Омер Дахаб Ф. Мохамед, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Судан в Российской Федерации; А.А. Моисеев, декан факультета международного права Дипломатической академии МИД России, д.ю.н., профессор; Алуаш Рашид, ответственный за программу Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека в России, к.ю.н.; Е.М. Абайдельдинов, заведующий кафедрой международного права Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилёва, д.ю.н., профессор; К.А. Бекяшев, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор. На церемонии присутствовала ученый секретарь Российской ассоциации международного права (РАМП) Л.В. Корбут, к.ю.н.

С научными докладами выступили: А.В. Задорожный, заведующий кафедрой международного права Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, Президент Украинской ассоциации международного права, Заслуженный юрист Украины, член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины; А.Н. Вылегжанин, заведующий кафедрой международного права МГИМО (У) МИД России, д.ю.н., профессор; А.С. Исполинов, заведующий кафедрой международного права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, к.ю.н., доцент; В.А. Карташкин, главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор; Г.И. Курдюков, профессор кафедры международного и европейского права Казанского федерального университета, д.ю.н., профессор; Р.А. Каламкарян, главный научный сотрудник сектора международно-правовых исследований Института государства и права РАН, д.ю.н., профессор; И.З. Фархутдинов, ведущий научный сотрудник сектора международно-правовых исследований Института государства и права РАН, главный редактор Евразийского юридического журнала, д.ю.н.

Конференция продолжила свою работу в рамках секционных заседаний: круглого стола «Международно-правовые проблемы Африки»; секций «Международное право и вызовы современности: ответственность по защите, безопасность, освоение космоса»; «Международно-правовая защита прав человека: универсальный уровень»; «Международное уголовное право. Международное гуманитарное право»; «Международно-правовое регулирование миграции. Интеграционные процессы и международное право»; «Международное экономическое право. Международное частное право».

Настоящий сборник статей отражает содержательную часть конференции и может быть полезен для тех, кто интересуется международно-правовой проблематикой.

Добро пожаловать новым участникам на следующую XII по счету конференцию, пленарное заседание которой будет посвящено выдающемуся ученому-международнику и практику, Заслуженному юристу Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору Геннадию Петровичу Жукову, которому 30 апреля 2014 г. исполняется 90 лет!

Пожелаем ему долгой и счастливой жизни!

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

23 января 2014 г.

ПРИВЕТСТВИЕ

Уважаемые коллеги!

Дорогие друзья!

Разрешите поздравить вас с открытием форума международного права, посвященного памяти выдающегося ученого профессора Игоря Павловича Блищенко.

Я признателен организаторам, предоставившим мне слово на открытии столь значимого события. В этом мне видится и уважение к Казахстану, с которым Россия имеет проверенное временем надежное стратегическое партнерство, и подтверждение нарастающего научного сотрудничества Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева и Российского университета дружбы народов (РУДН).

Мне приятно выступать в стенах РУДН, являющегося инициатором самого эффективного образовательного проекта постсоветского пространства — Сетевого университета СНГ, образованного по инициативе ректора РУДН академика РАО, профессора Владимира Михайловича Филиппова.

Думаю, основные принципы его деятельности в целом легли в основу формирования Евразийского Экономического Союза.

Это:

- равноправие партнеров;
- сочетание признания национальных особенностей и разработка объединяющих всех нас целей и задач;
- сохранение наработанных традиций и учет современных тенденций развития мировой науки и образования;
- прозрачность и демократичность в принятии решений;
- взаимодоверие и взаимная ответственность.

Хочется выразить благодарность организаторам столь авторитетного научного форума — профессорско-преподавательскому составу РУДН, многим коллегам и ученикам Игоря Павловича Блищенко, в особенности — профессорам Виктору Федоровичу Поньке и Аслану Хусейновичу Абашидзе.

Желаю кафедре международного права Российского университета дружбы народов дальнейшего процветания, всем участникам конференции успехов в благородной научной и образовательной деятельности и благодарных учеников.

Е.М. Абайдельдинов,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права
Евразийского национального университета
имени Л.Н. Гумилева
(г. Астана, Казахстан))

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
И ВЫЗОВЫ МЕЖДУНАРОДНОМУ
ПРАВООПОРЯДКУ

**НАУЧНАЯ КАТЕГОРИЯ «БЕЗОПАСНОСТЬ»
В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Ален Сабырович Сабыров

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева

На современном этапе, изучение различных аспектов понятия «безопасность» одна из главных, если не главная тема обсуждения в теории многих гуманитарных наук. Непосредственно исследованием категории безопасность занимается, прежде всего, теория международных отношений и политология, поскольку вопросы безопасности тесно связаны с современной международной политикой.

Категорию безопасность можно рассматривать в качестве общественного феномена, который характеризует целый комплекс взаимоотношений между странами и народами, преследующих обеспечение своих национальных интересов и ценностей — экономических, политических, территориальных, идеологических и культурных. Можно признать справедливой точку зрения американского исследователя Р. Кеохэна, который в своей книге «После гегемонии: сотрудничество и разногласия в мировой политической экономике» отмечает, что современные международные отношения

базируются на разрешении двух основных проблем — безопасности и политической экономии¹.

Имя американского исследователя Бьюзана Б. стала известна во многом благодаря введению в оборот термина «комплекс безопасности», под которым он рассматривает обособленную группу государств, расположенных географически близко и интересы обеспечения национальной безопасности которых не могут рассматриваться отдельно друг от друга. Интерес представляет классификация, данная Бьюзаном Б., который выделяет четыре группы факторов для выделения комплекса безопасности. По его мнению, к первой группе относятся факторы, определяющие пространственную и географическую близость стран. Ко второй группе относятся факторы, связующие и сближающие государства путем укрепления и установления отношений безопасности. Третья группа факторов — это блок силовых отношений между государствами, определяющих переплетение и взаимозависимость национальных интересов. И, наконец, четвертая группа — это целый комплекс отношений поддержки, добрососедства, страха и подозрительности².

Обеспечение и функционирование системы безопасности государства и социума состоит из системы взаимосвязанных факторов. Как отмечает ряд исследователей, по своему масштабу и значению категория «безопасность» состоит из трех главных компонентов: национальная, региональная и глобальная безопасность. Эти три компонента несомненно взаимосвязаны и не следует противопоставлять их, поскольку понятия безопасность в современном мире неделима. По мнению казахстанского исследователя С. Кушкумбаева, «хотя в теоретическом плане национальная, региональная и международная безопасность разграничены, на практике можно наблюдать сложную диалектику взаимозависимости этих уровней. Эффективное обеспечение национальной (внешней)

¹ *Keohane R. After Hegemony*. Princeton University Press. — Princeton, 1984. — P. 480.

² *Buzan B. People. States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. — Harvester Wheatsheaf, 1996. Hemel Hempstead. — P. 210.

безопасности в современных условиях, думается, возможно лишь в региональном разрезе»³.

Обеспечение национальной безопасности отдельно взятого государства находится в тесной взаимосвязи с международной безопасностью в целом, с поддержанием и укреплением всеобщего мира. Проблема обеспечения различных аспектов национальной безопасности является крайне насущной и существовала всегда. Внешняя политика, осуществляемая государством, определяется большим количеством детерминант, включая географическое положение страны, уровень социально-экономического развития и общественно-политической ситуации, исторические и культурные традиции, обеспечение национального суверенитета и определение национальных интересов государства.

В свою очередь, многие исследователи при оперировании понятия «национальная безопасность» подразумевают позиционирование трех основных субъектов. Это безопасность личности, общества и государства, которые являются основой национальной безопасности. В этой связи следует отметить, что только когда потребности личности, общества и государства рассматриваются в качестве национальных интересов, они могут быть возведены в разряд государственной политики.

В условиях современного мира значительно возросло влияние процесса глобализации на дальнейшее развитие любой страны. Это влияние необходимо учитывать для правильного понимания различных аспектов национальной безопасности и национальных интересов. Государство должно обладать способностью извлекать соответствующие выводы, минимизировать или нейтрализовывать негативные стороны и последствия процесса глобализации мировой экономики и политики. Большую роль в определении и выражении национальных интересов играет правящая элита. Зачастую правящая элита в той или иной стране существенно меняет представление о национальных интересах, исходя из своих собственных потребностей. Также функционирующий механизм национальной безопасности Республики Казахстан должен быть спосо-

³ Нурпеисов Д.К. Национальная безопасность: правовой аспект. — Алматы: КИСИ, 2003. — С. 112.

бен противостоять давлению различных внешних и внутренних сил. Следует отметить, что для обеспечения безопасности Казахстана большое значение имеет его конкурентоспособность в современном мировом хозяйстве и умение использовать конкурентные преимущества страны. Также следует повышать и поддерживать «состояние удовлетворенности граждан принадлежностью к своей стране и ее международного престижа»⁴.

В советский период понятие «национальная безопасность» не нашло достойного применения и места в политической науке и гуманитарных дисциплинах. Подобная участь была и у науки «геополитика», являющаяся одной из наиболее близких к вопросам обеспечения безопасности. И практически только с начала 1990-х годов стали появляться первые работы, ставившие перед собой цель объективно оценить различные вопросы национальной безопасности и геополитические факторы в мировой политике.

Нам представляется, что понятие государственная безопасность, широко использовавшееся в советский период в силу ряда причин сегодня вышло из употребления. Термин «государственная безопасность» был заменен множеством других терминов, включающих в себя понятие «безопасность» — экономическая, экологическая, демографическая, информационная безопасность и другие. На наш взгляд, природа и содержание исходящей реальной или потенциальной угрозы является основным признаком, характеризующей данную группу понятий. В литературе, наряду с понятием безопасность используются и другие категории как-то: «обороноспособность» и «сдерживание». Причем сдерживание понимается не в своем узком смысле слова (времен холодной войны и противостояния крупных блоков), а в более широком научном измерении. Сдерживание трактуется рядом исследователей, как политико-дипломатические средства и способы интеллектуального воздействия на носителей потенциальных угроз⁵.

⁴ Рахманова Г.Б. Проблемы национальной безопасности в Стратегии «Казахстан-2030»: Учеб. пособие по политологии и социологии. — Алматы: КазГЮА, 2000. — С. 23–28.

⁵ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. — М.: Логос, 2007. — С. 290–296.

Как отмечают многие исследователи, понятие безопасность тесно переплетается с понятием национальные интересы. Категория «национальные интересы» известна с давних времен. Сегодня защите и роли национальных интересов уделяется большое внимание во внешней политике государств, в определении внутренних и внешних факторов в межгосударственных отношениях. Как правильно отмечает Г. Моргентау, категория «национальный интерес» представляет собой «наиболее общее фундаментальное понятие международной политики»⁶. Различные точки зрения служат источником и предметом споров и дискуссий, относительно выявления содержания понятия «национальные интересы».

Именно благодаря исследованию категории «национальный интерес» сторонники школы политического реализма дали научное обоснование для придания статуса самостоятельной области знания науке о международных отношениях. Сегодня многие позиции течения политического реализма остаются актуальными и представляют собой одну из главных и составных частей науки о международных отношениях. Один из основоположников современной теории политического реализма Г. Моргентау считал, что понятие национальный интерес того или иного государства должно базироваться и исходить из географического положения государства и особенностей его политического, экономического и культурного развития. Интерес также представляет позиция Г. Моргентау о градации понятия интерес на национальный и общественный. По мнению данного исследователя, категория «общественный интерес» относится к внутригосударственной политике, а понятие «национальный интерес» должно относиться и относится к сфере внешней политики государства, и в целом к различным аспектам межгосударственных отношений. Рассматривая в совокупности различные аспекты межгосударственных отношений, Г. Моргентау пришел к выводу о том, что «есть только один категорический императив, только один критерий рассуждения, единственный принцип действия: «национальный интерес»⁷.

⁶ *Morgenthau H.J.* In Defence of the National Interests. Knopf. — New York, 1951. — P. 77.

⁷ *Ibid.* — P. 122.

Здесь следует отметить, что иную или даже противоположную позицию занимает ряд других теоретиков международно-политической мысли. Так, Д. Баттистелла полагает, что само существование категории «национальный интерес» является мифом. По его мнению «национальный интерес» используется политиками в своих корыстных целях и для оправдания своих ошибочных действий.

В литературе существует большое количество определений, раскрывающих ту или иную сторону категории «национальные интересы». По мнению М.С. Ашимбаева, национальные интересы это «потребности народа, осознаваемые субъектами государственной политики, как подлежащие обязательному удовлетворению и защите для обеспечения безопасного существования, эффективного функционирования и развития страны»⁸.

Исследователи данного вопроса предлагают большое количество классификаций национальных интересов. Классификацию можно строить на различных основаниях: по периоду существования, по масштабу, по важности и другие. Обобщая ранее написанное, можно подытожить, что по степени важности национальные интересы можно группировать на жизненно важные, важные и просто интересы. Беря за основу масштаб национальных интересов, их можно подразделить на тактические, стратегические и фундаментальные интересы. Рассматривая временную длительность национальные интересы градируются на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные. Ряд национальных интересов могут быть реализованы сегодня или в ближайшее время, а другие в силу обстоятельств могут быть осуществлены только в перспективе.

Обеспечение национальной безопасности требует сегодня создания дополнительных механизмов защиты национальных интересов. На наш взгляд, главные цели, основанные и связанные с национальными интересами можно классифицировать на большие две группы: первая — это политические интересы, направленные на создание условий и дальнейшее сохранение безопасности и ста-

⁸ Ашимбаев М.С. К вопросу обеспечения национальной безопасности и защите национальных интересов Казахстана // Казахстан-Спектр. — 2004. — № 2. — С. 28.

бильности в регионе и в мире; вторая группа — экономические интересы, направленные на увеличение числа и качества экономических показателей и в целом роста экономики для возможного обретения и увеличения влияния в регионе.

По нашему мнению, в целом исследователей понятия «национальный интерес» можно разделить условно на группу сторонников всемерного использования категории «национальный интерес» и группу критически настроенных оппонентов, прежде всего представителей школы политического реализма. Сегодня можно сказать, что использование и применение категории «национальные интересы» находит все больший ареал распространения.

Интересные мысли высказывает ряд других зарубежных исследователей. Так, К. Холсти оперирует понятием «внешнеполитические задачи»⁹. Как было уже отмечено ранее, понятие «национальные интересы» тесно взаимосвязано с категориями «национальная безопасность» и «международная безопасность». В связи с этим существует большое количество определений «безопасность», раскрывающих тот или иной аспект этого объемного вопроса. Отметим интересную позицию исследователя Д. Проэктора, утверждающего, что у каждой страны есть в наличии свое представление о безопасности и далее «было бы бесполезным пытаться унифицировать представление о безопасности, искать всеобщие эталоны»¹⁰. Следует также отметить, что в различных странах присутствует свое собственное доктринальное понимание различных аспектов и сторон категории «национальная безопасность».

Как было отмечено ранее, при исследовании различных аспектов «национальной безопасности» часто используется категория «национальные интересы». Зачастую при формировании концепции национальной безопасности осуществляется определение национальных интересов, потом существующих и возможных угроз национальным интересам, а затем формируется сама политика национальной безопасности той или иной страны. Существует так

⁹ *Holsti K.J.* The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory. Allen and Unwin. — Boston, 1985. — P. 44.

¹⁰ *Проэктор Д.М.* Политика и безопасность. — М.: Олма ПРЕСС, 1988. — С. 41–43.

называемый «упредительный» подход при определении национальной безопасности. Согласно этого подхода, национальная безопасность проистекает от защищенности национальных интересов страны. В частности, такой подход использован в Законе Республики Казахстан «О национальной безопасности». Следует сказать, что данный подход в определенной степени ограничен, ввиду сложности формулирования понятия «национальные интересы». Понятие базовые интересы является сердцевиной категории национальные интересы. К базовым интересам можно отнести устойчивость конституционного строя, социально-политическую стабильность в обществе, национальный суверенитет, территориальную целостность и многое другое.

В связи с рассмотрением вопросов безопасности и национальных интересов в литературе часто встречается понятие «угроза». Те или иные авторы дают различные дефиниции категории угроза. Ряд авторов полагают, что угроза безопасности представляет собой явление, процесс и конфликтообразующий фактор, способный дестабилизировать национальную и международную безопасность. Большую помощь в исследовании проблем безопасности оказывает классификация по различным основаниям категории «угроза». Так по форме выражения угроз они могут быть прямыми и косвенными. По пространственным и временным характеристикам угрозы подразделяются на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные. По вероятности реализации угрозы бывают реальные и потенциальные, маловероятные и высоковероятные; по степени проявляемости существуют скрытые и явные угрозы.

В литературе, под факторами безопасности понимают все то, что может нанести ущерб интересам личности, общества и государства. Исследователи различных аспектов категории «безопасность» широко используют такие понятия, как угроза и опасность. Ряд отечественных исследователей определяет опасность как состояние или ситуацию беспокойства, возникающие в результате появления угроз, а также различные условия, способствующие созданию данной ситуации. Опасность при определении обстоятельств может перейти в угрозу, являющаяся стадией более критической и сложной. Угрозы безопасности государства представляют собой, прежде всего, совокупность условий, процессов и факторов,

препятствующих осуществлению и защите национальных интересов или создающих им опасность. Авторы работы «Национальная безопасность: иерархия угроз» классифицируют угрозы следующим образом, «по отношению к объекту: угрозы могут исходить извне и существовать внутри рассматриваемого объекта; по степени вероятности: реальные и потенциальные угрозы; по характеру адресной направленности и роли субъективного фактора: вызов и риск»¹¹.

По нашему мнению, в этой связи одним из главных аспектов безопасности государства являются проблема подготовки кадров и сохранение, усовершенствование состояния баланса и равновесия между материальными и нематериальными элементами авторитета и мощи государства. Также полагаем, что такая научная категория как «национальная безопасность», являющаяся предметом многих фундаментальных исследований крайне тяжело подвергается краткому и емкому определению. Одной из причин этого затруднения является разнородность и разнохарактерность существующих внешнеполитических и внутренних угроз.

Национальная безопасность, на наш взгляд, представляет собой сложный политический феномен, в котором находят отражение черты каждого конкретного общества. Национальная безопасность представляет собой также иерархию, структуру наиболее общих и важнейших национальных интересов и ценностей, взаимосвязанных между собой на определенном этапе развития государства и общества.

Ряд исследователей понимают национальную безопасность, прежде всего, как стратегию, нацеленную на обеспечение жизненно важных интересов государства — нации. Идеологи школы политического реализма в теории международных отношений признают силу как главный инструмент достижения и защиты национальной безопасности, а баланс сил как основное средство, гарантирующее и обеспечивающее международную безопасность. Они рассматривают категорию безопасность, прежде всего, как неугрожаемое состояние, пренебрегая зачастую самим механизмом мер, обеспечивающих это самое состояние.

¹¹ Национальная безопасность: иерархия угроз // Ред. Е.Т. Карин. — Алматы: ЦАПИ, 2000. — С. 108.

В современных условиях обеспечения международной безопасности, каждое государство вправе иметь благоприятные условия для проведения политики, способствующей развитию личности, обеспечению прав и свобод человека и гражданина, улучшению материального уровня жизни людей. В сегодняшнем мире объективно существует необходимость сотрудничества государств в целях обеспечения мира. Эта необходимость обусловила собой постепенное формирование и функционирование права международной безопасности.

Очень долгое время значительную роль в обеспечении международной безопасности играло такое понятие, как право государств на самооборону. Тот первоначальный смысл этого права, как права на самозащиту сохраняется и сегодня в современном международном праве¹². Национальная безопасность отдельно взятого государства находится в большой зависимости от международной безопасности и должна обеспечиваться укреплением и поддержанием мира и безопасности в целом.

В литературе международную безопасность понимают в широком и узком смысле слова. Международная безопасность в узком смысле слова включает в себя различные военно-политические аспекты безопасности. В широком смысле международная безопасность включает в себя комплекс экономических, политических, экологических и иных аспектов. Право международной безопасности является одной из отраслей международного публичного права, представляющее собой систему принципов и норм, регулирующих военно-политические отношения государств в целях обеспечения мира и международной безопасности.

Право международной безопасности является относительно новой отраслью международного публичного права¹³. Многие авторы соглашаясь с тем, что комплекс норм регулирующих составление, заключение и денонсацию международных договоров является «стержневой» отраслью международного права, а институт ответственности является «сквозным» институтом общего между-

¹² *Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И.* Международное право. — М., 2006. — С. 372–373.

¹³ *Лукашук И.И.* Международное право. Особенная часть. — М., 1998. — С. 218.

народного права, сходятся во мнении, что право международной безопасности представляет собой «комплексную» отрасль международного публичного права.

Это объясняется прежде всего тем, что принципы и нормы права международной безопасности в процессе регулирования различных международных отношений взаимодействуют с принципами и нормами других отраслей и институтов международного права. Благодаря этому, право международной безопасности и именуется комплексной отраслью международного права.

Вместе с тем право международной безопасности не стоит на месте. Оно продолжает развиваться и идти в ногу вместе с развитием общества и усложнением социальных отношений. Сегодня сохраняется опасность конфликтов между государствами, но все более весомой и значительной становится угроза безопасности, исходящая от внутригосударственных неурядиц и конфликтов, порождаемых различными явлениями.

На протяжении своего развития международному праву стал известен широкий арсенал средств обеспечения безопасности. Ими являются прежде всего:

- мирные средства разрешения споров;
- всеобщая и региональная безопасность;
- разоружение;
- меры по ослаблению международной напряженности и прекращению гонки вооружений;
- неприсоединение и нейтралитет;
- нейтрализация и демилитаризация отдельных территорий;
- меры по укреплению доверия между государствами;
- создание зон мира и другие.

Право международной безопасности, являясь отраслью международного права опирается на основные принципы современного международного права. Особо следует отметить такие нормы *jus cogens*, как принцип мирного разрешения споров, принцип территориальной целостности, принцип неприменения силы или угрозы силой, сотрудничество между государствами¹⁴.

¹⁴ Международное право / Отв. ред. Г.М. Мелков. — М., 2009. — С. 327–328.

Помимо общеизвестных и признанных принципов международного права право международной безопасности имеет и свои отраслевые принципы. К отраслевым принципам права международной безопасности можно отнести принцип ненанесения ущерба безопасности других государств. Этот принцип означает, что необходимо проводить такую внешнюю политику, которая в максимальной степени учитывает безопасность не только своего государства, но и других государств. Это означает, что каждое государство при выработке и осуществлении своей внешней политики, осуществлении прежде всего военно-политических связей с другими государствами должно максимально учитывать все аспекты обеспечения как государств-партнеров, так и международного сообщества в целом. К отраслевым принципам права международной безопасности можно отнести также принцип неделимости безопасности. Практика показывает, что любой кризис в одной части земного шара негативно сказывается в других частях. Государства должны стремиться к совершенствованию универсальной системы международной безопасности, помня о неделимости международной безопасности в целом.

Принцип равной и одинаковой безопасности тесно связан с предыдущим принципом. Этот принцип подразумевает собой, что государство должно обеспечивать свою безопасность соизмеряя ее с возможностями обеспечения безопасности других государств. Данный принцип формировался в эпоху, когда на международной арене соперничали между собой две самые крупные экономические и политические системы — социалистическая и капиталистическая. И ни одна из них не могла позволить другой стороне вырваться вперед в военном и политическом отношениях.

Формами закрепления юридических норм, составляющих основу права международной безопасности являются:

- международный договор;
- итоговые документы межгосударственных конференций (к примеру, Заключительный акт СБСЕ 1975 г.);
- нормоустанавливающие решения межгосударственных организаций.

Разнообразие источников современного права международной безопасности обуславливает собой необходимость системного

подхода и общей классификации источников данной отрасли. Все авторы сходятся во мнении, что основным источником, регулирующим международно-правовые средства поддержания и обеспечения мира является Устав ООН. Особенно следует отметить главы I, VI, и VII. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, несущие новые нормативные установки следует также отнести к категории источников права международной безопасности. В частности, к таким резолюциям относится резолюция, принятая XXIX сессией Генеральной Ассамблеи «Об определении агрессии» в 1974 г. Согласно этой резолюции агрессией является «применение вооруженной силы государствами против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом несовместимым с Уставом ООН».

Двусторонние и многосторонние договоры занимают одно из главных мест в комплексе источников права международной безопасности. Эти двусторонние и многосторонние соглашения можно делить по разным основаниям и по различным критериям. Исходя из различных классификаций и выделяя общее в них, можно предложить следующую классификацию:

- соглашения, запрещающие разработку и производство определенных видов оружия и предписывающие их уничтожение;
- соглашения, ограничивающие гонку ядерных вооружений в пространственном отношении;
- соглашения, сдерживающие наращивание различных типов вооружений в количественном и качественном отношениях;
- соглашения, направленные на недопущение несанкционированного (непреднамеренного) возникновения войны.

Подытоживая изложенный материал можно констатировать, что сегодня многие понимают безопасность как базовую категорию жизнедеятельности личности, общества и государства. По нашему мнению, элементы характеризующие категорию безопасность необходимо всегда подвергать новому анализу и осмыслению.

«МЯГКАЯ СИЛА» В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ НА КАВКАЗЕ В XVIII–XIX ВЕКАХ (НА ПРИМЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ)

Сергей Русланович Чеджемов

профессор кафедры педагогики и психологии
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова
srchedgemov@mail.ru

Кавказ издавна играет стратегическую роль. Именно здесь, особо зримо, проявляется так называемое, цивилизационное противостояние между Западом и Востоком, экономическими интересами различных стран и альянсов, мировыми религиозными конфессиями. Деструктивным является факт, что окончание «холодной войны» стало временем усиления политической напряженности¹. На 43-й сессии Международной конференции по образованию (Женева, 1992) было высказано метафорическое соображение о том, что наиболее приемлемой концепцией существования многонационального государства является «не плавильный тигель» и даже не «салатница», а сад, в котором много цветов». Сегодня, по образному выражению Президента РФ В.В. Путина, «западный плавильный котел барахлит и чадит, а Россия возникла и веками развивалась как многонациональное государство»².

Правовой облик России, как многонационального государства, имеет не только свою предысторию, но и большую перспективу для формирования и реализации вопросов внутренней и внешней

¹ Гордиенко В.В. Безопасность России в условиях глобализации. — М., 2005. — С. 3.

² URL: <http://www.putin2012.ru>.

политики страны³. Основная идея данной статьи заключается в том, что дореволюционная Россия не была «тюрьмой народов», самодержавие «жандармом Европы» а СССР «империей зла», как это было принято считать сначала в кругах революционно-настроенных представителей либеральной интеллигенции, а уже затем данное определение приобретало методологическое значение в отечественной историографии основных вопросов государства и права.

Историко-правовой анализ проблемы нашего исследования мы проводим, используя научную концепцию Джозефа Ная младшего. Именно ему в 80-х гг. прошлого столетия принадлежит авторство в определении и применении таких понятий, как «мягкая сила» («soft power») и «жесткая сила» («hard power»). Введенные в научный оборот они активно используются в политологических и правовых исследованиях явлений международного права.

В статье мы остановимся на анализе некоторых вопросов применения «мягкой силы» и «жесткой силы» как концепции осуществления внешней и внутренней политики России в XVIII в. на примере присоединения народов, территорий и государств Кавказа и, в частности, народов составляющих Российскую Федерацию позволяет выявить истинную сущность процесса развития отечественного государства и права, которое сложилось естественно-историческим путем⁴.

В XVIII–XIX вв. народы Кавказа вошли в состав России. Этот процесс подразделяется на две составляющие — де-факто и де-юре. Определенная политико-правовая особенность этого явления заключается в том, что у одних народов это явление характеризуется сначала фактическим, а затем юридическим присоединением, а у других — наоборот. Так, например, осетины еще в середине XVIII в. заявляют о своем добровольном вхождении в состав России. Политическое единство в вопросе о жизненной необходимости присоединения к России находит свое выражение во всех без

³ Авакьян С.А. Точка отчета — народ // Российская газета. — 2006. — 26 окт.

⁴ Мулукаев Р.С. Избранные труды. — М., 2009. — С. 490.

исключения осетинских обществах, среди всех его социальных слоев.

Сохранившиеся отголоски христианского вероучения православного образца способствуют этому процессу. Со своей стороны русская православная церковь, будучи частью российского государства, активно способствует развитию на Кавказе и в Осетии, в частности, миссионерско-просветительской работы. Следует также учитывать, что на протяжении многих столетий Россия играла прогрессивную, цивилизующую роль по отношению к Кавказу и, в частности, к Осетии. Осетины были заинтересованы в том, чтобы присоединиться к России и тем самым обозначить свою жизнь. В это время в России стали распространяться первые сведения об Осетии и осетинах.

В международном плане продвижение России на Кавказ уже во второй четверти XVIII в. находит свое отражение в таких памятниках международного права, как Гянджинский 1735 г. и Белградский 1739 г. мирные договоры. Первый знаменовал собой установление мира между Россией и Ираном, второй — между Россией и Турцией. Россия стала фигурантом кавказской политики, ее присутствие значительно усилилось возвращением ей Турцией Азова и гегемонией в Гянджинском ханстве. Названные двухсторонние договоры не вызывали протестов третьих стран.

Видный российский исследователь истории внешней политики России, профессор В.В. Дегоев справедливо отмечал, что помимо всего прочего, «междоусобицы, особенно на Центральном Кавказе заставляли Россию и Турцию вмешиваться в дела кавказских народов»⁵. Это противоречило условиям Белградского договора, согласно которому высокие договаривающиеся стороны — Россия и Турция должны были воздерживаться от действий в регионе направленных против друг друга.

В период царствования Елизаветы Петровны идея присоединения Осетии к России была воплощена в жизнь в виде обоюдных политико-правовых действий. Так, в 1745 г. по повелению императрицы была учреждена и отправлена на Кавказ Осетинская ду-

⁵ Дегоев В.В. Большая игра на Кавказе: история и современность. — М.: Русская панорама, 2003. — С. 15.

ховная комиссия, а в Россию была отправлена специальная делегация представителей всех осетинских обществ. В период с 1749 по 1752 г. это осетинское посольство находилось в Санкт-Петербурге.

Профессор М.М. Блиев справедливо отмечал то обстоятельство, что данное посольство было сформировано и отправлено по согласованию с российским правительством, а всеми осетинскими делами в российской столице «занимался сам руководитель Коллегии иностранных дел, канцлер А.П. Бестужев-Рюмин»⁶.

С юридической точки зрения наличие двусторонних переговоров и прием осетинского посольства императрицей неоднозначно свидетельствует о признании Россией Осетии. Об этом же говорят и признание в результате переговоров стремления осетин «быть в подданстве ее императорского величества» и признание Россией осетинских земель «вольными и свободными».

Согласно духу и букве существовавшего в те годы международного права, проведенные переговоры свидетельствуют об установлении международных отношений, т.е. обоюдном юридическом признании. Однако осетинское посольство не ставило целью юридическое признание своей независимости, а добивалось вхождения в состав Российской империи.

Положение резко изменилось с приходом к власти Екатерины II. Во время начавшейся в 1768 г. русско-турецкой войны, Россия стремилась оказать помощь единоверным народам и, в частности, грузинскому, в борьбе за свое национальное освобождение. Итогами войны стали не только победы русского оружия, но и российской дипломатии, что было зафиксировано в условиях мирного договора между Россией и Турцией, подписанном в 1774 г. в болгарском местечке Кучук-Кайнарджи. Он юридически закрепил независимость от Турции Крыма и Северного Кавказа. В значительной мере ограничил юрисдикцию турецкой империи в Закавказье. В успехе переговоров велика заслуга составителя договора, видного государственного деятеля, графа Петра Васильевича Завадов-

⁶ Блиев М.М. Из истории русско-осетинских отношений // По воле разума и сердца. — Владикавказ, 1995. — С. 171.

ского (1739–1812). Впоследствии, в 1802 г., он стал первым министром народного просвещения Российской империи.

Процесс присоединения народов Северного и Центрального Кавказа к России в указанное время становится на острие политической и идеологической борьбы между Россией, с одной стороны, и Турцией и Ираном, с другой. За действиями этих стран все отчетливее просматривались устремления западноевропейских держав, не желавших усиления Российской империи и остерегавшихся ее проникновения и влияния на Балканы, Ближний Восток и Индию. Усилиями западноевропейских стран, а также Турции и Ирана начинается планомерная идеологическая борьба против России и ее сторонников, живущих на Кавказе.

К этому следует добавить, что Англия, согласно заключенному в 1814 г. в Тегеране договору, обязывалась оказывать помощь Ирану в случае нападения на него России. Едва оправившаяся после наполеоновских войн Франция активно противодействовала на Кавказе России. В западноевропейской политике, а уже затем и историографии отчетливо проявляется тенденция, высказанная Э. Спенсером: использовать народы Кавказа и из их числа «вооружить двести тысяч храбрейших в мире воинов, способных дойти с огнем и мечом до самых ворот Москвы»⁷.

В этих условиях в осуществлении государственной политики на Кавказе явно просматривается использование «мягкой силы». Г.А. Потемкин по согласованию с императрицей Екатериной II разработал в «Положение о горских народах», которое стало программой действий центрального российского правительства на южных рубежах России. Политико-правовое содержание этого документа, регламентировавшего важнейшие вопросы административной практики на Кавказе трудно переоценить. Кстати сказать, этот документ отражает не только политические и правовые мысли Потемкина, но и Екатерины II, которым до сих пор, к сожалению, не уделяется должного внимания.

Директор центра кавказских исследований МГИМО — Университета МИД России, Президент академии науки, культуры, об-

⁷ Здесь и далее цитируется перевод на русский язык первоисточников, выполненный профессором МГИМО В.В. Дегоевым.

разования и бизнеса Кавказа, профессор В.В. Дегоев, как нам представляется, не только впервые ввел в научный оборот, но и проанализировал содержание «Положения» и выявил его основную идею — постепенного превращения горцев Кавказа в военнослужилое сословие по образцу казачьего войска с теми же функциям. Предусматривалось избавление горцев от земельной тесноты путем представления им равнинных территорий. Одним из краеугольных принципов провозглашалось уважительное отношение к местному населению⁸.

Политика проведения так называемой «мягкой силы» связано с проектами графа Николая Семеновича Мордвинова (1754–1845). Это был настоящий русский офицер — интеллигент, хранитель идей дворянской просвещенности. Политический оппонент Ермолова прошел все ступени службы на военном флоте. В 1799 г. он получил звание адмирала и в 1802 г., при формировании первого российского совета министров получил должность морского министра Российской империи. Н.С. Мордвинов справедливо полагал, что для вовлечения народов Кавказа в российское правовое поле следует не отделять Кавказские горы рвами и валами и, таким образом, преградить воинственным племенам доступ на равнину, а действовать мерами просвещения и организации правового воспитания.

Занимаясь разработкой превентивных мер на случаи войны, он считал, что успех русского оружия будет не полным, если местные народы не поддержат политику России. Решение вопросов внутренней и внешней политики требовали изучения и использования истории и культуры горцев. При личном участии адмирала с 1801 г. в Москве стал издавался «Географический словарь Российского государства», а также собирались и анализировались иные сведения о народах Кавказа.

В докладной записке подано на имя императора Александра I написанной им в 1816 г., он изложил собственное видение решения названной выше проблемы, доказывая необходимость применения не только карательных мер. Он считал он гораздо более эф-

⁸ Дегоев В.В. Большая игра на Кавказе: история и современность. — М., Русская панорама, 2003. — С. 22.

фактивным средством развивать отношения мирные и торговые⁹. Для этого он предлагал использовать такие обычаи горцев как, например, гостеприимство, куначество, побратимство и т.д.

Учитывая, что среди народов Кавказа действовали некоторые институты обычного права — аталычество, аманатство, табу и т.д. он предлагал использовать их в деле укрепления союза народов Кавказа с русским народом. На Кавказе в те годы весьма распространенным был обычай аталычества.

В советском энциклопедическом словаре, как нам, кажется, не совсем верно давалось определение этому термину, как обычаю отдавать детей знатных родителей на воспитание вассалам или слугам¹⁰. В условиях Кавказа это был не только равноправный и зачастую обоюдный процесс между представителями местных народов. Имели место случаи, когда дети из знатных семей проходили обучение в монастырях, а то и в семьях своих вассалов. Что же касается их взаимоотношений с русским народом и, в частности, с казачеством, то мы видим большую заинтересованность народов Кавказа к использованию этого института для приобщения к русской культуре.

В условиях присоединения Северного Кавказа к России институт аталычества фактически вобрал в себя институт аманатства. Так, например, во Владикавказе (с 1784 по 1860 г. еще крепости), действовало важнейшее просветительское учреждение. Оно не носило название школы или иного образовательного учреждения, а именовалось «Домом для аманатов» — заложников. В крепости содержались заложники — представители народов Кавказа, но появление «маленьких аманатов» во Владикавказе явление гораздо в большей степени политико-педагогическое, нежели военно-устрашающее. Сущность этого явления характеризуется и политико-правовыми, и просветительно-педагогическими характеристиками. Оно по своей сути в данном случае более напоминает аталычество. Фактически аманаты Владикавказской крепости были в положении аталыков.

⁹ Романовский Д.Н. Кавказ и кавказская война. — СПб., 1860. — С. 355.

¹⁰ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. — М., 1989. — С. 85.

Их пребывание в крепости, помимо всего прочего, давало детям горской аристократии возможность получить российское обучение и воспитание. Никаких репрессивных мер в отношении детей-аманатов за всю историю существования дома для аманатов нами среди архивных источников выявлено не было.

Одно из первых упоминаний об аманатах мы находим в вышедшей в 1827 г. книге Н. Нефедьева «Поездка на Кавказ и в Грузию в 1827 г.». Автор не только отмечает наличие во Владикавказе дома для аманатов (думается, что в данном случае речь идет не о доме, как таковом, а о системе зданий — *С.Ч.*), но и подчеркивает то обстоятельство, что аманаты гуляют по центральной аллее крепости, заменяющей бульвар¹¹.

Есть сообщения об аманатах и в произведении А.С. Пушкина «Путешествие в Арзрум», впервые опубликованном в 1836 г. Александр Сергеевич пишет о том, что «в крепости видел черкесских аманатов — резвых и красивых мальчиков. Они поминутно проказят и бегают из крепости. Вероятно, что аманаты, выпущенные на волю, не жалеют о своем пребывании во Владикавказе»¹².

Это оценочное высказывание, отражающее реальное положение дел. В действительности «школа аманатства» являлась одним из важнейших средств приобщения народов Кавказа к русской государственности и гражданственности. Профессор А.Х. Магомедов отмечал, что аталык, возвратившийся к своим родителям, сохранял и после того весьма близкие отношения со своим воспитателем, его семьей и всем его родом. Более того, отношения и связь с группой, в которой он воспитывался, считались выше, значительнее, чем отношения родственные¹³.

То же самое можно сказать и об аманатах народов Кавказа, но с оговоркой в отношении его связи с русской государственностью. Обычай аталычества существовал у них вплоть до вто-

¹¹ Нефедьев Н. Поездка на Кавказ в 1827 г. — М., 1829. — С. 84.

¹² Пушкин А.С. Полное собрание сочинений в 10 т. — Т. 6. — М., 1949. — С. 656.

¹³ Магомедов А.Х. Этнография осетин. — Орджоникидзе, 1985. — С. 40.

рой половины XIX в., хотя некоторые его проявления встречались и в XX в.

Н.С. Мордвинов считал разумным «сею всеобщую добродетельностью воспользоваться и привязать к себе оною всех народоначальников, чиновников и старшин семейств. Главкомандующий и все российские чиновники в домах своих должны иметь особые комнаты, всегда готовые к приятию гостей своих, устроенные, снабженные всем, что для горского жителя может быть приятным покойным и увеселительным, а также учредить празднества» и разного рода увеселениями привлекать к ним горских жителей»¹⁴.

По сути дела адмирал Мордвинов разработал стройную политико-правовую концепцию взаимодействия российской администрации на Кавказе с местными народами. Ее очень образно характеризуют следующие строки: «Дабы успешнее действовать на нравы их (горцев Кавказа) и водворить между ними понятия и обычаи нации, полезно было бы завести в городах наших школы для воспитания молодых князей и детей старшин народных и сии училища устроить так, чтобы в оных находили они свои обряды. Некоторых привлекать из них в Санкт-Петербург, составить из них гвардейский кавказский отряд с ограничением службы их на четыре года»¹⁵.

Н.С. Мордвинов стремился использовать авторитет обычного права кавказских народов как средство правового воспитания. Политику Мордвинова по сути продолжил генерал-фельдмаршал, активный участник Кавказской войны князь Барятинский Александр Иванович (1815–1879). Он был назначен в 1856 г. главкомандующим войсками и наместником царя на Кавказе. Как свидетельствуют архивные источники князь А.И. Барятинский «занился экспериментированием на ниве просвещения» и создал устав школ нового типа. 20 октября 1859 г. был утвержден устав так называе-

¹⁴ Архив графов Мордвиновых. — СПб., 1902. — Т. 5. — С. 152.

¹⁵ Там же. — С. 153.

мых горских школ, перед которыми ставилась задача «распространения гражданственности и образования»¹⁶.

При горских школах учреждались пансионы не только ради того, чтобы в финансовом плане облегчить родителям возможность содержать детей в училище, но и для того, чтобы «разумным и нравственным воспитанием вкоренить в молодом поколении горского юношества истинные правила чести, долга, трудолюбия и порядка и чрез то приготовить их к той гражданственности, которая есть собственно главная цель их образования»¹⁷.

Подобные пансионы были созданы в местах компактного проживания всех народов Северного Кавказа. Пансионы были созданы при школах:

- а) Владикавказа — на 120 (здесь и далее — воспитанников);
- б) Нальчика — на 65;
- в) Темир-Хан-Шуры — на 65;
- г) Усть-Лабы — на 65;
- д) Грозного — на 65;
- е) Сухум-Калы — на 40¹⁸.

Система образования на Кавказе, организованная российским правительством и при деятельной поддержке Русской православной церкви, является важнейшим фактором внутренней политики России по отношению к вошедшим в ее состав народам.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что в отстаивании своих интересов все государства мира прибегали и прибегают к использованию грубой силы. Исторический анализ международных взаимоотношений, исходя из концепции взаимосвязи внутренней и внешней политики, показывает, что во внешней политике России преобладала концепция, которую сегодня называют «мягкой силой».

Эта политика осуществлялась на протяжении всей истории России повсеместно, в том числе и на Кавказе. Она являлась при-

¹⁶ *Гатагова Л.С.* Правительственная политика и народное образование на Кавказе в XIX в. — М.: Изд. центр «Россия молодая», 1993. — С. 30.

¹⁷ Российский государственный военно-исторический архив. РГВИА. Ф. 14719. Оп. 1. Д. 109.

¹⁸ РГВИА. Ф. 14719. Оп. 1. Д. 109.

тягательной для сопредельных народов задолго до их официального присоединения к России.

Характеризуя в целом государственную политику России, как внешнюю, так и внутреннюю полностью согласны с мнением М.М.Ковалевского, писавшего: «К чести нашей политики надо сказать, что в сношениях с народностями, населяющими империю, мы никогда не обнаруживали той готовности ломать установленный у них веками строй, какой отличалась, например, английская политика в Индии.

Русскую администрацию менее всего можно винить в непонимании или отрицании чужих религиозных, нравственных и правовых устоев»¹⁹. К этому следует добавить, что и сам «певец» британской колониальной политики Редьярд Киплинг отмечал то обстоятельство, что миллионы людей в Индии смотрели «на Россию как на великую освободительницу»²⁰.

Таким образом, мы считаем, что непредвзятый анализ истории позволяет утверждать, что Российское государство осуществляло свою внутреннюю и внешнюю политику, исходя из общего принципа, который очень верно подметил Н.А. Бердяев. Это принцип соборности, выражающийся в собирательстве народов и земель, что называется, на равных условиях, с основным государственнообразующим русским народом, соучастие и заинтересованность в судьбах других народов²¹. Основополагающим фактором этой политики был принцип «мягкой силы».

¹⁹ *Ковалевский М.М.* Современный обычай и древний закон. — М., 1886. — С. 266–289.

²⁰ *Киплинг Р.* Собр. соч. в 6-т. — Т. 1. — С. 345.

²¹ *Бердяев Н.А.* О назначении человека // Мир философии. — Ч. 2. — М., 1991. — С. 12.

УЯЗВИМОСТЬ ДОГОВОРА О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Виктория Аверичкина, Ксения Назмиева

студентки

Российская правовая академия Минюста России

Актуальность выбранной нами темы заключается в том, что проблема ядерной безопасности была, есть и, скорее всего, будет одной из наиболее важных международных проблем.

Центральным договором в сфере ядерной безопасности является Договор о нераспространении ядерного оружия (далее ДНЯО), который вступил в силу 5 марта 1970 г. Участниками договора являются почти все независимые государства мира, за исключением Израиля, Индии, Пакистана и КНДР.

ДНЯО был заключен во время «холодной войны» и, так называемой, «гонки вооружений» между Россией и США и первые несколько лет доказывал свою эффективность (в частности, после распада Советского союза, когда ядерное наследие СССР оказалось распределено по территориям бывших союзных республик. В результате переговоров между ними Российская Федерация была признана и стала фактическим правопреемником СССР в части владения ядерным оружием). В ст. 10 Договора закреплено, что «через двадцать пять лет после вступления Договора в силу созывается конференция для того, чтобы решить должен ли Договор продолжать оставаться в силе бессрочно или действие Договора должно быть продлено на дополнительный определенный период или периоды времени», и на конференции в 1995 г. было принято решение, что договор будет действовать бессрочно.

В нашей статье мы хотим обратить внимание на то, что ДНЯО требует доработки и внесения изменений, так как некоторые из его положений, во-первых носят дискриминационный характер, а во-вторых не соответствуют сложившейся в наше время ситуации относительно использования ядерной энергии.

В ст. I и II заложена суть ДНЯО. В них говорится, что государства, обладающие ядерным оружием, обязуются не передавать его другим государствам, а другие государства, в свою очередь, обязуются не принимать и не производить его. Для исключения разногласий по поводу списка «ядерных держав» в Договор было включено положение, согласно которому «государством, обладающим ядерным оружием, является государство, которое произвело и взорвало ядерное оружие или другое ядерное взрывное устройство до 1 января 1967 г.» (п. 3 ст. IX), что, на наш взгляд, требует определенных изменений. Это положение демонстрирует негибкость ДНЯО, т.е. в Договоре не предусматривалась возможность получения неядерным государством статуса ядерного. В момент составления договора это положение казалось оправданным, однако, сейчас оно не соответствует ситуации на международной арене. В 1970 г. производство ядерного оружия могли себе позволить только наиболее богатые и сильные в научном и промышленном отношении государства, а уже к концу XX — началу XXI в. оказалось, что ядерное взрывное устройство по силам даже весьма небогатым странам, при условии наличия у них минимально необходимой инфраструктуры и технологий. В текст договора не было заложено понимание, что ядерные технологии развиваются, и это является еще одним недостатком ДНЯО.

Некоторые положения ДНЯО носят дискриминационный характер, что, несомненно, требует изменений. В ст. III ДНЯО закреплено, что неядерные государства могут использовать ядерную энергию исключительно в мирных целях, однако, этот процесс должен находиться под гарантиями МАГАТЭ и обязательствами неядерных государств. Таким образом, весь процесс использования, исследования и производства ядерной энергии неядерными государствами находится под контролем. ДНЯО выделил привилегированную группу государств, которые имеют право владеть ядерным оружием, а именно: СССР, США, Великобритания, Франция и Китай.

На наш взгляд, в текст Договора должна быть введена статья, которая закрепила бы обязательства ядерных государств полностью уничтожить запасы ядерного оружия и прекратить его производство к определенному сроку. В ст. VI сказано лишь то, что «каждый Участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем», но точный срок не назван, что дает основания полагать, что ядерные государства не планируют разоружаться даже в отдаленной перспективе. Это положение Договора изначально было дискриминационным, так как закрепило группу государств «законно» обладающих ядерным оружием. Иначе говоря, это положение Договора заставляет неядерные государства задуматься о вооружении или производить ядерное оружие в обход ДНЯО.

Дискуссию вызывает также 10 ст. Договора, разрешающая любому государству, являющемуся его участником, выходить из ДНЯО, «если он решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны». В частности, этим положением воспользовалась Корея. Из данной ситуации было предложено два выхода: первый — запретить участникам Договора выход из него, что противоречит суверенитету государств, и второй — обязать государство-участник, выходящее из Договора, отказаться от преимуществ полученных им как ядерным государством — в частности, сдать все ядерное оружие и ядерные материалы и технологии. Но и такое предложение было негативно встречено большинством государств. В частности, возникли бы проблемы с добровольным возвратом ядерных материалов, что фактически бы поставило государства-участники ДНЯО перед необходимостью применения силы к государству, выходящему из Договора.

Вместе с тем существует сильное технологическое сходство между использованием ядерной энергии в мирных и военных целях. В результате, государство, использующее технологию обогащения урана для производства топлива для АЭС, фактически располагает всеми необходимыми материалами и технологиями для

дальнейшего обогащения урана до уровня, применяющегося при создании оружия. Но прямой запрет на создание производств по обогащению урана в Договоре отсутствует.

Вызывает опасения тот факт, что четыре государства не являются участниками ДНЯО, и почти все из них (за исключением Израиля) провели ядерные испытания. Их отказ от участия в Договоре вызван во многом их опасениями применения подобного оружия против них. Так, Индия заявляла о готовности возвращения к статусу безъядерного государства только совместно с признанными ядерными державами. «До тех пор, пока некоторые государства обладают ядерным оружием, мы не можем поддерживать этот дискриминационный договор, который наделяет одни страны правом иметь его, а другие такого права лишает» — сообщил министр иностранных дел Индии Тхарур.

Также существуют подозрения, что многие государства, официально являющиеся участниками договора (Ирак, Иран), втайне проводят разработки ядерного оружия. Данную проблему нельзя оставлять без внимания, ведь подобное положение дел говорит о необходимости адаптации договора к новым реалиям. Существующий уровень развития науки и технологии позволяет многим государствам вплотную приблизиться к созданию ядерного оружия. В частности, по оценке бывшего руководителя МАГАТЭ, не менее сорока стран имеют теоретическую возможность обладания ядерным оружием.

В настоящее время проблема нераспространения ядерного оружия стоит особенно остро в связи с недавним проведением КНДР испытаний ядерного оружия. Несмотря на действующие в отношении данного государства санкции Совета Безопасности ООН (в частности, эмбарго на поставку оружия и ядерных компонентов, ряд ограничений, касающихся финансового сектора), связанные с предыдущими испытаниями Кореей ядерного оружия, 12 февраля 2013 г. КНДР провела подземные испытания ядерного оружия, более мощного, чем в прошлые разы. Представитель КНДР заявил, что не намерен «прогибаться ни под какие резолюции», и пригрозил более масштабными мерами в ответ на политику США в его отношении. Новые санкции, принятые ООН после последних испытаний, по оценкам экспертов, вряд ли сильно воз-

действуют на экономическое состояние КНДР, а носят по большей части политический и психологический характер. Таким образом, иные меры, помимо прямого применения военной силы, напрямую угрожающего мировой безопасности, не возымеют должного эффекта.

На наш взгляд, из всего вышеперечисленного следует только один верный выход: внести изменения в ДНЯО и обязать ядерные государства уничтожить ядерное оружие к определенному сроку и ликвидировать «ядерный клуб». В этом случае полной ликвидации ядерного оружия, режим нераспространения будет действительно механизмом гарантии неприменения ядерного оружия, он не будет дискриминационным, и не будет давать каким-либо странам привилегий.

ОЦЕНКА ЯДЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КНДР В 2012–2013 гг. С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Владимир Владимирович Горюшин

студент юридического факультета
Российский университет дружбы народов
vladimirgoryushin@mail.ru

В первую очередь сосредоточимся на решении вопроса о квалификации действий Корейской Народно-Демократической Республики в рамках реализации внешнеполитического курса в период с 2012–2013 гг., результатом которых явилась неоднозначная реакция мирового сообщества и напряженные отношения КНДР с ее ближайшим соседом — Республикой Корея.

Не вдаваясь в подробности общеизвестных исторических событий, свидетельствующих о напряженных отношениях между двумя государствами, приведших к войне и разделивших Корейский полуостров на две части, следует, тем не менее, отметить факт подписания КНДР и Республикой Корея в 1992 г. совместной Декларации о денуклеаризации Корейского полуострова, а в 2000 г. — Совместной декларации Севера и Юга, провозгласившей предпосылки к объединению КНДР и Южной Кореи. 4 октября 2007 г. в Пхеньяне была принята Декларация во имя развития межкорейских отношений, мира и процветания. В соответствии со ст. 2 указанного международно-правового акта: «Юг и Север преисполнены решимости внести перемены в межкорейские отношения и превратить их в отношения взаимного уважения и доверия, преодолев различия в идеологии и общественных системах»¹.

¹ Декларация во имя развития межкорейских отношений, мира и процветания от 4 октября 2007 г., ст. 2. URL: <http://www.un.org>.

Казалось бы, ставшие крайне дружественными отношения между КНДР и Южной Кореей усугубились проведенными в 2006 г. Северной Кореей подземными ядерными испытаниями, сопровождаемыми заявлением КНДР о выходе из Договора о нераспространении ядерного оружия от 12 июня 1968 г.

В ответ на проведение Северной Кореей ядерных испытаний Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1718 от 14 октября 2006 г., запрещающую Северной Корее проводить последующие ядерные испытания и запуск баллистических ракет, обязывающую ее отозвать свое заявление о выходе из Договора о нераспространении ядерного оружия и накладывающую на нее ряд экономических санкций. Данной резолюцией также был учрежден специальный Комитет по Северной Корее, уполномоченный собирать все сведения о выполнении или нарушении Северной Кореей положений данной резолюции².

Несмотря на запрет, утвержденный резолюцией 1718, Северная Корея в 2009 г. провела повторные ядерные испытания, в ответ на которые СБ ООН 12 июня 2009 г. принял резолюцию 1874, ужесточающую санкции и ограничения против Северной Кореи.

Следующей точкой накала отношений между КНДР и Южной Кореей стал прецедент, случившийся в 2010 г. недалеко от острова Пэннэндо в Желтом море, где 26 марта был потоплен южнокорейский военный корабль «Чхонан». По официальным данным специально созданной международной следственной комиссией было установлено, что корабль был намеренно потоплен северокорейской торпедой. Северная Корея свою причастность к данному инциденту полностью отвергла. Вместе с тем, на Корейском полуострове началась психологическая война, все больше и больше усугубляющая отношения двух государств.

23 ноября 2010 г. на острове Йонпхендо, находящемся на границе между Северной и Южной Кореей, проводились южноамериканские военные учения. Остров был подвергнут артиллерийскому обстрелу со стороны КНДР, что привело к гибели двух южноамериканских солдат. Северная Корея впоследствии заявила, что про-

² Резолюция 1718 Совета Безопасности ООН от 14 октября 2006 г., п. 12. URL: <http://www.un.org>.

водимые Южной Кореей учения были расценены как акт нападения. В связи с данным инцидентом южнокорейские войска были приведены в полную боевую готовность.

13 апреля 2012 г. в нарушение резолюции СБ ООН 1718 от 14 октября 2006 г. и резолюции СБ ООН 1874 от 12 июня 2009 г., КНДР запустила с космодрома “Сохэ” баллистическую трехступенчатую ракету-носитель большой дальности “Ынха-3”, которая должна была вывести на орбиту северокорейский научно-исследовательский спутник «Кванменсон-3», но данная попытка оказалось неудачной. Несмотря на осуждение мирового сообщества, полагающего, что запуск ракеты-носителя может быть замаскирован под ядерные испытания, 12 декабря 2012 г. КНДР еще раз запустила ракету-носитель с того же космодрома и на этот раз сумела вывести спутник на орбиту.

Совет Безопасности ООН вновь усилил санкции против КНДР по средствам своей резолюции 2087 от 22 января 2013 г., обязывающей Северную Корею полностью отказаться от всего ядерного оружия и осуществления ядерных программ, а также от дальнейших запусков с использованием баллистических ракет³.

Северная Корея отказалась принять резолюцию 2087 СБ ООН и предприняла в ответ на нее ряд агрессивных действий: официально объявила о начале проведения ядерных испытаний и 12 февраля 2013 г. воплотила свои обещания, проведя третьи по счету ядерные испытания.

КНДР в одностороннем порядке расторгла, действующее 60 лет Соглашение о перемирии с Южной Кореей и оборвала телефонную линию со своим ближайшим соседом.

В марте 2013 г. КНДР объявила об успешных испытаниях ядерного оружия и предложила эвакуироваться всем дипломатическим представительствам, аккредитованным на ее территории, заявив, что готова развернуть полномасштабную ядерную войну в случае хотя бы малейшей агрессии со стороны иностранных государств.

Агрессивные выпады и угрозы со стороны Северной Кореи, безусловно, являются нарушением норм международного права, в

³ Резолюция 2087 Совета Безопасности ООН от 22 января 2013 г., п. 2 и 3. URL: <http://www.un.org>.

том числе и права безопасности. Разумеется, пока рано говорить о наличии в действиях Северной Кореи угрозы международному миру и безопасности, но отказ от выполнения обязательных для исполнения Резолюций Совета Безопасности ООН, а также политика несоблюдения ей норм международно-правовых актов свидетельствуют о ее нежелании выполнять взятые на себя международные обязательства.

Нарушив положения резолюций 1718 и 1874 СБ ООН, запрещающих проводить ядерные испытания и предписывающих полностью отказаться от ядерных программ, Северная Корея отказалась исполнять и положения резолюции 2087 СБ ООН, призывающую КНДР прекратить агрессивные действия и исполнить предыдущие резолюции, в том числе резолюцию 2094 СБ ООН от 7 марта 2013 г., обязывающую Северную Корею вернуться в Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г.⁴

При этом, одной из наиболее эффективных мер по обеспечению мира и безопасности на Корейском полуострове могло бы явиться заключение КНДР соответствующих Соглашений с МАГАТЭ о гарантиях, представляющих собой комплекс мероприятий в целях подтверждения факта исполнения государством своих международных обязательств в отношении использования ядерных программ в исключительно мирных целях, но не для создания ядерного оружия. Вместе с тем, с учетом конкретных обстоятельств в условиях сложных геополитических реалий между Северной Кореей и Южной, заключение в ближайшей перспективе данных соглашений возможным не представляется.

Учитывая тот факт, что действия Северной Кореи напрямую затрагивают интересы международного сообщества в области обеспечения международной безопасности, в том числе и за счет ядерного разоружения, нельзя не согласиться с тем фактом, что международная безопасность строится на твердом фундаменте баланса интересов всех государств, без его соблюдения его надежность обеспечена быть не может.

⁴ Резолюция 2094 Совета Безопасности ООН от 7 марта 2013 г., п. 4. URL: <http://www.un.org>.

Достижение высокого уровня вооружений и вооруженной силы не может рассматриваться как эффективное средство обеспечения безопасности. Необходимо укрепление мира посредством уменьшения уровня вооружений по взаимной договоренности до разумной достаточности без превышения нужд законной самообороны. Таким образом, необходимо полное запрещение всех средств массового уничтожения, тем более ядерного оружия. Должна быть обеспечена такая организация международных отношений, которая бы исключала возможность возникновения войны. Данный подход в целом совпадает с концепцией всеобъемлющей международной безопасности.

При этом двуединая задача международного права должна заключаться в:

- обеспечении эффективного функционирования механизма поддержания международного мира и безопасности, которыми международное право уже располагает (т.е. действующие нормы международного права);

- выработке новых международно-правовых норм (т.е. использования механизмов правотворчества).

Необходим устойчивый характер мер, направленных на установление безопасного и ненасильственного мира. Необходим комплексный подход и меры по предупреждению конфликтов. Эта концепция получила одобрение мирового сообщества, но, к сожалению, сегодня, как мы видим, она не работает. Факты нарушения Северной Кореей взятых на себя международных обязательств яркий тому пример. В разоружении видят наиболее надежную гарантию безопасности. Эта идея нашла отражение в ряде международно-правовых актов. На этом основании в отечественной литературе получила распространение концепция принципа разоружения. Думается, однако, что если такой принцип и существует, то он представляет собой принцип-идею, а не норму позитивного права.

КИБЕРОРУЖИЕ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВОПОРЯДКУ

Вячеслав Анатольевич Батырь

кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры международного права
и международных отношений
Московский городской университет управления
Правительства Москвы

1. В XXI веке большое, если не решающее, значение в определении характера вооруженной борьбы будут иметь военные возможности стран в сфере информационного противоборства, в первую очередь — в киберпространстве¹. Совершенно новые проблемы перед человечеством поставлены в связи с изобретением кибероружия. Многие страны — включая США, Россию, Китай, Израиль, Великобританию, Пакистан, Индию, Северную и Южную Корею — развили сложное кибероружие, которое может проникать в компьютерные сети и способно разрушать их².

Под *оружием* понимается общее название устройств и средств, применяемых в вооруженной борьбе для уничтожения живой силы противника, его техники и сооружений³. Под средст-

¹ Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России. URL: <http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>.

² Gorman S., Fidler S. Cyber Attacks Test Pentagon, Allies and Foes // Wall Street Journal. — 2010. — September 25. URL: <http://www.transform.ru/articles/html/10it/it000022.article>.

³ «Оружие» — всякое средство, технически пригодное для нападения или защиты, а также совокупность таких средств. См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических

вами ведения вооруженной борьбы следует понимать *средства доставки* и собственно *средства поражения*, применяемые вооруженными силами воюющих для нанесения вреда и поражения противнику.

Под «кибероружием» следует понимать технические и программные средства поражения (устройства, программные коды), созданные государственными структурами⁴, которые конструктивно предназначены для воздействия на программируемые системы, эксплуатацию уязвимостей в системах передачи и обработки информации или программно-технических системах, с целью уничтожения людей, нейтрализации технических средств либо разрушения объектов инфраструктуры противника⁵. Данное понятие является специальным и может быть соотнесено с более общим понятием «информационное оружие»⁶.

Характерными чертами кибероружия являются: 1) отсутствие физического вмешательства при воздействии на систему; 2) эксплуатация уязвимостей внутри конкретной системы (или определенного типа систем); 3) точно предустановленный результат воз-

выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: ООО «ИТИ Технологии», 2007. — С. 460.

⁴ Кибероружие является сложным и дорогим, оно требует около \$10–15 млн инвестиций, только государства могут вложить такие финансовые средства в его разработку.

⁵ Кибероружие представляет собой средство уничтожения, искажения или хищения информационных массивов, добывания из них необходимой информации после преодоления систем защиты; ограничения, воспроизведения доступа к ним законных пользователей, дезорганизации работы технических устройств, вывода из строя телекоммуникационных сетей и средств высокотехнологического обеспечения жизни общества и государства. См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. — М.: «Проспект», 2009.

⁶ Под «информационным оружием» понимаются информационные технологии, средства и методы, предназначенные для ведения информационной войны. См.: Проект Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности (концепция). (ст. 2). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>.

действия; 4) нарушение нормального функционирования систем и комплексов, действующих по установленным алгоритмам⁷.

Киберсредства поражения представляют собой *вирусы* (типа *Flame*), или *зомби-сети*, используемые для рассылки спама и организации распределенных атак, направленных на перегрузку информационных систем и следующий из нее отказ в обслуживании (*DOS* и *DDOS*-атаки). В принципе, любое *киберсредство* является специальной программой, разработанной в единичном экземпляре и предназначенной для однократного использования при осуществлении конкретной операции. К киберсредствам поражения могут быть отнесены общедоступные утилиты работы с сетевой инфраструктурой и нагрузочного тестирования сетей⁸. Объектом воздействия киберсредств поражения может являться любая система с обратной связью, любой автомат, хотя не исключены и сопутствующие потери⁹. Необходимым условием при этом является управляемость объекта воздействия, предсказуемость его реакций¹⁰.

За рамки правового регулирования выходят следующие *признаки киберсредств поражения*: необходимость обеспечения секретности разработки (НИОКР), самого факта наличия и доставки; отсутствие предупреждения при применении; однократность при-

⁷ Следствием применения кибероружия может быть: парализация систем управления, масштабные отключения целых энергосистем, хаос в системах контроля за воздушным и наземным транспортом, нарушение работы банков и бирж, отключение Интернета и сотовой связи.

⁸ В каждой современной операционной системе имеется утилита ping, которая может быть примитивным киберсредством поражения.

⁹ *Летиция М.* В США разработано кибероружие будущего. URL: <http://www.inopressa.ru/article/21Mar2012/corriere/cyber1.html>.

¹⁰ В 2008 г. на стоянке около военной базы США на Ближнем Востоке кто-то нашел флэшку и беспечно вставил ее в свой ноутбук. Кто-то оказался, судя по всему, офицером, возможно даже высокопоставленным: вредоносная программа agent.btz, находившаяся на флэшке, переползла с этого ноутбука на серверы Центрального командования ВС США. Специалисты Пентагона потратили 14 месяцев на то, чтобы выскрести agent'a из своих сетей. URL: <http://blog.threatexpert.com/2008/11/agentbtz-threat-that-hit-pentagon.html>.

менения; избирательность поражения (нейтрализация критической инфраструктуры противника в целях повышения эффективности первого удара либо ослабления способностей противника противостоять ему); практически мгновенное воздействие; отсутствие потенциала сдерживания.

Способы массированного применения киберсредств поражения могут быть сходны со структурой первого обезоруживающего удара, что позволяет причислить их к стратегическим наступательным вооружениям.

Однако это не означает, что использование киберсредств приводит к возникновению особого вида международных вооруженных конфликтов — сама категория «кибервойна» / «информационная война»¹¹ не имеет правового содержания. Иногда под этим понимаются различные аспекты информационного противоборства¹².

¹¹ В проекте Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности (ст. 2) дано следующее определение: «информационная война» — противоборство между двумя или более государствами в информационном пространстве с целью нанесения ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам, подрыва политической, экономической и социальной систем, массированной психологической обработки населения для дестабилизации общества и государства, а также принуждения государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>.

¹² Так, способы ведения информационного противоборства предусматривают: 1) подавление элементов инфраструктуры государственного и военного управления (поражение центров командования и управления); 2) ведение радиоэлектронной борьбы; 3) ведение радиоэлектронной разведки; 4) несанкционированный доступ к информационным ресурсам с последующим их искажением, уничтожением, хищением или нарушением нормального функционирования информационных систем; 5) проведение психологических операций или формирование и массовое распространение по информационным каналам противника или глобальным сетям дезинформации или тенденциозной информации для воздействия на оценки, намерения и ориентацию населения и лиц, принимающих решения; 6) получение интересующей информации путем перехвата и обработки открытой информации и др.

Противостоять кибернападению должна кибероборона¹³, включающая следующие меры: 1) защиту материально-технических объектов, составляющих физическую основу информационных ресурсов; 2) обеспечение нормального и бесперебойного функционирования баз и банков данных; 3) защиту информации от несанкционированного доступа, искажения или уничтожения; 4) сохранение качества информации (своевременности, точности, полноты и необходимой доступности).

2. Следует отличать *киберсредства поражения* и *средства кибершпионажа*.

Впервые киберсредство поражения было применено против иранских уранообогатительных заводов в 2010 г., компьютерный червь (вирус) *Stuxnet* был создан для проникновения в промыш-

¹³ 14 марта 2013 г. в штаб-квартире Агентства НАТО по связи и информации (Брюссель) состоялась официальная церемония подписания соглашения о запуске Многонационального проекта развития возможностей в сфере киберзащиты (Multinational Cyber Defence Capability Development Project), который планируется реализовывать при непосредственной поддержке указанного агентства. Данный проект является одним из проектов, реализуемых в рамках концепции «Разумная оборона» (NATO Smart Defense). В проекте принимают участие Канада, Дания, Нидерланды, Норвегия и Румыния. В дальнейшем не исключается расширение количества участников проекта. Концепция НАТО «Разумная оборона» (NATO Smart Defense) выдвинута генеральным секретарем НАТО А. Расмуссеном в 2010 г., активное продвижение и популяризация среди стран блока начались в 2011 г. (девиз: «Больше безопасности меньшими средствами»), одобрена Советом НАТО на уровне министров обороны 2–3 февраля 2012 г. Суть концепции сводится к следующему: объединение и совместное использование странами-членами НАТО имеющихся военных и военно-технических возможностей в интересах повышения боевого потенциала объединенных вооруженных сил НАТО, укрепления безопасности альянса и экономии финансовых средств. Перечень 24 проектов и программ, подлежащих реализации в рамках концепции, утвержден на Саммите НАТО в Чикаго, 20–21 мая 2012 г. URL: http://nato.ucoz.ru/news/mnogonacionalnyj_proekt_razvitija_vozmozhnostej_v_sfere_kiberzashhity_razumnaja_oborona_nato_v_dejstvii/ 2013-03-18-1203 / http://nato.ucoz.ru/index/koncepcija_nato_quot_razumnaja_oborona_quot_nato_smart_defense/0-44.

ленные компьютеры¹⁴. Сложность и структурированность кода этой программы заставили многих считать, что заказчиками кибератаки стали другие государства. В дальнейшем зона применения кибероружия охватила всю Западную Азию. Троянская программа *Wiper* в конце апреля 2012 г. уничтожила множество баз данных в десятках организаций Ирана¹⁵. В 2012 г. вирус «Шамун» парализовал работу отгрузочного терминала государственной нефтяной компании Саудовской Аравии *Aramco*¹⁶. Через несколько дней атака произошла в Катаре, что позволило говорить о причастности криминальных структур либо террористических организаций.

Средства кибершпионажа могут характеризоваться как противоправный метод противоборства. К ним могут быть отнесены: вредоносная программа-шпион *Duqu*, обнаруженная в сентябре 2011 г., и являющаяся развитием платформы *Tilded*¹⁷; многофункциональные программы слежения и шпионажа *Flame* и *Gauss*¹⁸.

¹⁴ Вирус Stuxnet создавался совместными усилиями США и Израиля. Его целью являлась совершенно конкретная система с известными уязвимостями, в том числе и на уровне конечных исполнительных устройств. Воздействие было крайне избирательно: червь оказался практически безвреден для других систем, используя их только как способ доставки к заданной цели.

¹⁵ Больше всего пострадал крупнейший в Иране нефтяной терминал, работа которого была прервана на некоторое время из-за уничтожения данных о нефтяных контрактах. Материальный ущерб составил несколько миллиардов долларов. Создатели *Wiper* сделали все возможное, чтобы уничтожить все данные, которые можно было использовать для анализа программы.

¹⁶ За несколько часов он виртуально уничтожил более 30 тыс. компьютеров. Все данные были потеряны. У вируса «Шамун» с довольно простой и не очень искусный код, он не относится к семейству Stuxnet.

¹⁷ Операторы *Duqu* попытались уничтожить все следы своей работы с серверов управления, а также с зараженных систем. В конце февраля 2012 г. эксперты Symantec обнаружили в Иране новый вариант драйвера, аналогичного использованному в *Duqu*, но созданный уже 23 февраля 2012 г.. Сам основной модуль обнаружен не был, и после этого, до настоящего времени, новых модификаций *Duqu* не было выявлено.

¹⁸ Анализ кода этих программ, по данным экспертов, указывает на их связь с Stuxnet.

Flame, обнаруженная в мае 2012 г., представляет собой программу скрытого удаленного администрирования (бэкдор), имеющую черты, свойственные червям и позволяющие ей распространяться по локальной сети и через съемные носители при получении соответствующего приказа от ее разработчика¹⁹. Эта программа имеет прямое отношение к осуществляемому на государственном уровне кибершпионажу²⁰. В середине июня 2012 г. была обнаружена вредоносная программа *Gauss*²¹, созданная на платформе *Flame*. Масштабированное использование средств кибершпионажа проявилось в операции под кодовым названием *Red October* («Красный ок-

¹⁹ Удалось установить, что один из модулей на платформе *Flame* был использован в 2009 г. в качестве модуля распространения червя *Stuxnet*. Этот факт доказывает наличие тесного сотрудничества между двумя группами разработчиков платформ *Flame* и *Tilded*, вплоть до уровня обмена исходными кодами.

²⁰ После заражения системы *Flame* приступает к выполнению сложного набора операций, в том числе к анализу сетевого трафика, созданию снимков экрана, аудиозаписи разговоров, перехвату клавиатурных нажатий и т.д. Все эти данные доступны операторам через командные серверы *Flame*. В дальнейшем на зараженные компьютеры можно загружать дополнительные модули, расширяющие функционал *Flame*.

²¹ Данный комплекс инструментов имеет модульную структуру и поддерживает удаленное развертывание нового функционала. Известные на сегодняшний день модули выполняют следующие функции: перехват cookie-файлов и паролей в браузере; сбор и отправка злоумышленникам данных о конфигурации системы; заражение USB-носителей модулем, предназначенным для кражи данных; создание списков содержимого системных накопителей и папок; кража данных, необходимых для доступа к учетным записям различных банковских систем, действующих на Ближнем Востоке; перехват данных по учетным записям в социальных сетях, почтовым сервисам и системам мгновенного обмена сообщениями. Модули имеют внутренние имена, которые, очевидно, даны в честь знаменитых математиков и философов, таких как Курт Гедель, Иоганн Карл Фридрих Гаусс и Жозеф Луи Лагранж. Общее число жертв данной вредоносной программы измеряется десятками тысяч. При этом их абсолютное большинство оказалось на территории Ливана. Были также жертвы в Израиле и Палестине. Кроме того, небольшое число пострадавших зарегистрировано в США, ОАЭ, Катаре, Иордании, Германии и Египте.

тябрь»)²², которая началась в 2007 г. и продолжается до сих пор²³. Программа, детектируемая защитными продуктами «Лаборатории Касперского» как *Worm.Win32.Flame*, специально разработана для ведения кибершпионажа²⁴.

3. Посредством Интернет и его технических сервисов создаются новые виртуальные формы общественных отношений. Они складываются в киберпространстве²⁵, определяемом как пространственно-временная область человеческой деятельности, связанная с поиском, созданием, обработкой, хранением (защитой), передачей и использованием информации²⁶, как совокупность технических и программных средств хранения, обработки и передачи информации, а также политическими, экономическими и культурны-

²² URL: <http://www.eurasian-defence.ru/content>.

²³ Кампания проводилась с целью шпионажа за дипломатическими, правительственными и научными организациями в различных странах мира. Действия были направлены на получение конфиденциальной информации, данных, открывающих доступ к компьютерным системам, персональным мобильным устройствам и корпоративным сетям, а также сбор сведений геополитического характера. Основной акцент атакующие сделали на республиках бывшего СССР, странах Восточной Европы, а также ряде государств в Центральной Азии.

²⁴ URL: <http://www.securitylab.ru/news/425076.php>.

²⁵ По мнению некоторых исследователей, понятие «киберпространство» шире, чем понятие «Интернет». См.: *Menthe D. Jurisdiction In Cyberspace: A Theory of International Spaces* // *Mich.Telecomm.Tech. Law Review*. 1998. № 69. URL: http://www.mttlr.org/html/volume_four.html/menthe.html; http://cyber.law.harvard.edu/ilaw/Jurisdiction/Menthe_Full.html.

²⁶ *Бачило И.Л.* Информационная среда как предметная правовая конструкция: постановка проблемы // *Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества* / Отв. ред. И.Л. Бачило. — М.: ИГП РАН, 2012. В научной литературе этому понятию уделяется внимание не только в контексте рассмотрения его соотношения с категорией «информационная сфера», но и с понятиями, определяющими физико-технические сущности информационных процессов. См.: *Информатика как наука об информации* / Под ред. Р.С. Гиляревского. — М. 2006. — С. 119–141.

ми условиями реализации процессов информатизации²⁷. Киберпространство²⁸ представляет собой уникальную среду, не расположенную в географическом пространстве (оно не может оцениваться посредством физико-химических характеристик), но доступную каждому в любой точке мира, посредством доступа в Интернет²⁹. Киберпространство³⁰ представляет собой конкретное место (точку) соединения между несколькими взаимоувязанными друг с другом компьютерами, преобразовавшуюся в глобальное виртуальное сообщество³¹.

Содержание норм, регулирующих функционирование глобальной компьютерной сети Интернет, обусловлено рядом технических факторов. Общественные отношения в Сети строятся на основе технических особенностей протоколов всемирной паутины

²⁷ Глоссарий по информационному обществу / Под общ. ред. Ю.Е. Хохлова. — М., 2009. — С. 59.

²⁸ Термин «киберпространство» помогает осознать Интернет как новую форму пространства, не отвечающую материальным характеристикам, но позволяющую осуществлять в ней, либо с ее помощью различные действия, которые могут иметь реальные последствия. См.: *Дашян М.С.* Право информационных магистралей (Law of information highways): вопросы правового регулирования в сфере Интернет. — М.: «Волтерс Клувер», 2007.

²⁹ *Reno vs. ACLU*, 117 S. Ct. 2329 (1997) (casebook at 932-53). URL: http://www.ciec.org/SC_appeal/opinion.shtml. Ряд ученых выделяют основополагающие принципы Интернет, на которых строится функционирование сети: конвергенции, иерархичности, децентрализации, экстерриториальности, демократичности. См. подробнее: *Дашян М.С.* Право информационных магистралей (Law of information highways): вопросы правового регулирования в сфере Интернет. — М.: «Волтерс Клувер», 2007.

³⁰ Термин «кибернетика» появился в 1830 г. в философских трудах Андре-Мари Ампера, который определял кибернетику как науку о рациональном управлении государством. В 1948 г. понятие «кибернетика» было использовано Норбертом Винером как наименование науки о закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и в обществе. Объектом исследования кибернетики являются все управляемые системы, которым присуща обратная связь.

³¹ См.: *Menthe D.* Jurisdiction In Cyberspace: A Theory of International Spaces. URL: http://cyber.law.harvard.edu/ilaw/Jurisdiction/Menthe_Full.html.

WWW и других сервисов, таких как электронная почта. Основная технология Интернет — это протокол межсетевого взаимодействия TCP/IP. Он включает в себя Интернет протокол (IP), отвечающий за проблемы адресации и передачи данных небольшого объема, и протокол TCP (Transmission Control Protocol), который, в свою очередь, основываясь на возможностях протокола IP, осуществляет пересылки больших объемов информации.

Большей частью техническая специфика кибернетических отношений порождает проблему территориальной компетенции государств³². Для определения правового режима киберпространства прибегнем к аналогии. Как известно, территории в международном праве принято делить на три группы: государственные, с международным режимом и со смешанным правовым режимом. Страны, жестко регулирующие и ограничивающие доступ в Интернет, рассматривают его как территорию государства. Сторонники нерегулируемого использования придерживаются мнения о том, что это пространство с международно-правовым режимом³³ (киберпространство находится вне государственной юрисдикции³⁴). Как представляется, киберпространство следует отнести к территории со смешанным правовым режимом (по аналогии с исключительной экономической зоной или континентальным шельфом), где действуют одновременно нормы международного права и внутригосударственного законодательства, а государствам предоставлены «суверенные права на разведку и

³² См.: *Грибанов Д.В.* Правовое регулирование кибернетического пространства как совокупности информационных отношений: Дис. ... канд. юр. наук. — Екатеринбург. 2003. — С. 138.

³³ Так, М.С. Дашян высказано предположение о том, что если в ближайшее время мировое сообщество отойдет от практики «молчаливого признания» отношений в сфере Интернет и попытается закрепить их в международно-правовых нормах (все предпосылки для этого имеются), то в качестве точки отсчета с известными отступлениями будут приняты именно модели международно-правового регулирования Антарктики, Арктики, Луны и других небесных тел и т.д. См.: *Дашян М.С.* Право информационных магистралей (Law of information highways): вопросы правового регулирования в сфере Интернет. — М.: «Волтерс Клувер», 2007.

³⁴ *Barlow J.P.* A Declaration of Independence of Cyberspace. URL: <http://www.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>.

разработку ресурсов». В США считают киберпространство таким же потенциальным полем боя, как сушу, море и воздух³⁵.

4. Интернет можно рассматривать и как глобальную компьютерную сеть электросвязи, и в качестве киберпространства применительно к субъектам³⁶ и объектам права³⁷. Интернет в целом не является объектом права, поскольку «вся совокупность оборудования, информационных ресурсов, средств связи и телекоммуникаций, составляющая в целом Интернет, никак не обособлена, у нее нет одного конкретного собственника, владельца»³⁸.

³⁵ В октябре 2010 г. в полную силу заработало Киберкомандование США (US Cyber Command — USCYBERCOM), 2-я армия США (USArmyCyberCommand/2ndArmy), возглавляемое генералом Китом Александром (Keith B. Alexander), Девиз второй армии можно перевести как «непревзойденный», или «не уступающий никому» (Secondtonone). Структура, ставшая частью сверхсекретного Агентства Национальной Безопасности — АНБ (National Security Agency), объединила все существовавшие ранее подразделения киберзащиты Пентагона. Уже сейчас в системе Киберкомандования работают около тысячи человек, но военные уже объявили о начале масштабной программы рекрутирования специалистов соответствующего профиля. Часть из них будут обеспечивать безопасность не только военной и государственной инфраструктуры, но и наиболее важных коммерческих объектов страны (программа «Кибервызов для США»). URL: http://www.gurevich-publications.com/articles_pdf/cyber_weapons.pdf.

³⁶ К субъектам правоотношений в Интернет следует относить: поставщиков услуг по доступу в Интернет; поставщиков информации; пользователей. Поставщиков услуг доступа к Интернету и распространителей информации называют провайдерами. При этом выделяются: 1) сервис-провайдеры или поставщики сервисов Интернет (internet service providers — ISP); 2) контент-провайдеры (content providers) или поставщики информации; 3) провайдеры сервера (internet server providers).

³⁷ Под объектами отношений в Интернет следует понимать: материальные блага (вещи, ценности, имущество и т.п.); нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство, честь и т.п.); продукты духовного творчества (произведения литературы, искусства и т.п.); результаты действий участников соответствующих правоотношений (например, при отношениях в сфере телемедицины); ценные бумаги и документы (деньги, акции, дипломы и т.п.).

³⁸ *Котылов В.А.* Информационное право. — М., 2002. — С. 236–237. URL: http://www.juristlib.ru/book_4137.html.

Применительно к установлению правового регулирования в данной сфере четко обозначились два противоположные подхода: авторитарный (легистский)³⁹ и либертарный⁴⁰. Однако различие в доктринальных подходах существовало до тех пор, пока киберпространство не стало использоваться в политических, в том числе военных целях. Новые угрозы вынудили приверженцев второго подхода пересмотреть свои позиции, искать способы установления адекватных запретов новым вызовам.

Вместе с тем, действенных международно-правовых норм, направленных на предотвращение использования киберпространства в военных целях пока не выработано. Источниками международно-правового регулирования отдельных аспектов киберпространства являются: 1) документы, принятые международными организациями, осуществляющими социальную координацию, в частности: а) в сфере прав человека, принятые до возникновения компьютерной сети ARPANET, предшествовавшей появлению Интернет; б) принятые ЮНЕСКО; в) акты ВОИС, касающихся охраны интеллектуальной собственности, и др.⁴¹; 2) документы, принятые международными организациями, от которых зависит общее развитие отрасли информационно-коммуникационных технологий: Международным Союзом Электросвязи (МСЭ, ITU), Международной организацией по стандартизации (МОС, ISO), Международной электротехнической комиссией (МЭК, IEC), Объединенным техническим комитетом № 1 (JTC1).

³⁹ Авторитарная (легистская) модель характеризуется установлением запретов в рамках внутригосударственной компетенции. Данной модели правопонимания соответствует ограничение возможности доступа пользователей в Интернет и(или) установление цензуры.

⁴⁰ Либертарная модель получила распространение в США в середине 90-х гг. XX в., основана на строгом соблюдении конституционных прав личности, гарантирующих отсутствие цензуры и свободу самовыражения.

⁴¹ В частности, проблематике кибербезопасности посвящены многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Окинавская хартия глобального информационного общества, принятая на совещании «стран восьмерки» 22 июля 2000 г., подтверждает приверженность принципу участия людей во всемирном информационном процессе.

Осуществление связи с помощью Интернета и других телекоммуникационных сетей подпадает под определение *электросвязи*, данное в Уставе МСЭ⁴². Преамбула Регламента МСЭ открывается словами: «Полностью признавая за каждой страной суверенное право регламентировать свою электросвязь...»⁴³. С 3 по 14 декабря 2012 г. в Дубае проходила Конференция МСЭ, на которой 89 стран-участниц подписали новую редакцию договора по телекоммуникациям (последний раз обновлялся в 1988 г.)⁴⁴. Договор вступит в силу в январе 2015 г., он содержит несколько положений, допускающих возможность государственного контроля над Сетью⁴⁵. Несколько стран, включая Россию, Китай, Иран, Судан, Саудовскую Аравию, Алжир, Бахрейн, предлагали прописать в этом документе возможность стран — участниц МСЭ самим управлять адресацией и доменными именами в Интернете на своих

⁴² В Приложении к Уставу (п. 1012) зафиксировано, что электросвязь — это любая передача, излучение или прием знаков, сигналов письменного текста, изображений и звуков или сообщений любого рода по проводной, радио-, оптической или другим электромагнитным системам. Аналогичное определение закреплено в ст. 2.1. Регламента МСЭ.

⁴³ Регламент Международного союза электросвязи «Регламент международной электросвязи (заключительные акты Всемирной административной конференции по телеграфии и телефонии)» (вместе с «Заключительным протоколом») (Принят в г. Мельбурне 9 декабря 1988 г.). URL: <http://www.itu.int/osg/spu/intset/itu-t/mel88/mel-88-e.pdf>.

⁴⁴ Однако 55 стран, среди которых США, Канада, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Швеция, Дания, Польша и другие отказались подписывать договор. Глава делегации США покинул зал конференции во время подписания. Страны, которые не подписали новую редакцию договора, будут и дальше руководствоваться Мельбурнским договором 25-летней давности, в котором нет даже намека на Интернет.

⁴⁵ В частности, ст. 5В гласит: «Страны-участники договора должны стараться принимать необходимые меры, чтобы предотвращать распространение нежелательных массовых электронных сообщений и минимизировать их влияние на международные телекоммуникационные службы». Хотя защитники новой версии договора утверждают, что речь идет всего лишь о спаме, представители США и других стран, отказавшихся подписать договор, настаивают, что репрессивные режимы смогут интерпретировать ее намного шире, используя для оправдания цензуры.

территориях⁴⁶. Новая редакция регламента предлагает государствам вырабатывать позицию по касающимся Интернета международным вопросам технического характера, а также по развитию и государственной политике в рамках мандата МСЭ (они касаются вопросов роуминга, безопасности в сетях и т.п.)⁴⁷.

Принятие Конвенции Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации (Convention on Cybercrime CETS № 185, Будапештская конвенция) 23 ноября 2001 г. (вступила в силу 1 июля 2004 г.)⁴⁸ можно признать точкой отсчета, с которой начинаются реальные меры по международно-правовому регулированию отношений в Интернет. В Конвенции установлены виды преступлений в киберпространстве (нормы материального уголовного права), а также урегулированы процессуальные вопросы, в частности, определение юрисдикции, вопросы обыска и выемки компьютерных данных и т.д.⁴⁹. В отношении государств, не являющихся членами Совета Европы, существует возможность присоединения (п. 1 ст. 37 Конвенции) в случае согласия представителей Договаривающихся Сторон. Однако это положение вступает в противоречие со ст. 4 и 5 Устава Совета Европы от 5 мая 1949 г.⁵⁰, где речь

⁴⁶ Спорный п. 3.8, где шла речь о наделении государств суверенными правами регулирования национальных фрагментов интернета, не вошел в финальный вариант документа, хотя он отражал и юридически закреплял уже сложившуюся ситуацию в этой области. Во время обсуждения пункта 3.8 генеральный секретарь МСЭ Хамадун Турэ неоднократно повторял, что речь не идет ни о контроле над контентом в интернете, ни об управлении интернетом.

⁴⁷ URL: http://www.vedomosti.ru/tech/news/7245321/cenzura_otmenyaetsya#ixzz2Q2frM1RP.

⁴⁸ Дополнительный протокол к Конвенции, касающийся криминализации актов расистского и ксенофобского характера, совершенных через компьютерные системы (ETS № 189), вступил в силу 1 марта 2006 г. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/185.htm>.

⁴⁹ В ней участвуют 37 государств, ратифицировавших ее (35 — члены СЕ, а также США и Япония), подписали, но ратифицировали — 10 государств (8 — члены СЕ, а также Канада и ЮАР). Для РФ, которая участвовала в разработке Конвенции, она открыта для подписания (п. 1 ст. 36 Конвенции).

⁵⁰ URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/001.htm>.

идет лишь о «европейском государстве»/«европейской стране», поскольку эта региональная организация создавалась «для защиты и продвижения идеалов и принципов, являющихся их общим наследием». В рамках СЕ предстоит адаптировать целый ряд договоров к новым реальностям⁵¹. США пытаются навязать указанную Конвенцию как документ «глобального» характера в вопросах кибербезопасности. Россию категорически не устраивает в Будапештской конвенции ст. 32 о «трансграничном доступе», позволяющая спецслужбам одних стран проникать в компьютерные сети других стран и проводить там операции без ведома национальных властей⁵². Долгое время российская сторона пыталась убедить европейцев убрать это нарушающее государственный суверенитет положение или отредактировать его⁵³, но страны-подписанты, поддерживаемые США, категорически отказываются вносить какие-либо изменения в документ. Логичным шагом для России в этом случае стал отказ от подписания Будапештской конвенции⁵⁴.

⁵¹ Так, Европейское соглашение о предотвращении радиовещания со станций, находящихся за пределами национальной территории (Страсбург, 22 января 1965 г.) (вступило в силу 19 октября 1967 г., общее число ратификаций/вступлений в силу — 19, 1 подпись без ратификации, участником является Малави) запрещает организацию на кораблях, самолетах или иных плавающих или летающих объектах передающих радиостанций, которые, находясь за пределами национальной территории, вещают на территорию одной из Договаривающихся Сторон.

⁵² Следует привести содержание ст. 32 Конвенции «Трансграничный доступ к хранящимся компьютерным данным с соответствующего согласия или к общедоступным данным»: Сторона может без согласия другой Стороны: а) получать доступ к общедоступным (открытому источнику) компьютерным данным независимо от их географического местоположения; б) получать через компьютерную систему на своей территории доступ к хранящимся на территории другой Стороны компьютерным данным или получать их, если эта Сторона имеет законное и добровольное согласие лица, которое имеет законные полномочия раскрывать эти данные этой Стороне через такую компьютерную систему.

⁵³ URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1953059/print>.

⁵⁴ Решение Белоруссии подать заявку на присоединение к Будапештской конвенции может рассматриваться как «недружественный шаг» в рамках Союзного государства. Это произошло в нарушение договоренностей с Рос-

Во многом проект конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности»⁵⁵, разработанный российским Советом безопасности и Департаментом по новым вызовам и угрозам МИД РФ и представленный для широкого обсуждения⁵⁶, является противовесом Будапештской конвенции. РФ исходит из того, что в конвенции следует урегулировать весь комплекс мер, связанных с возможным противоправным (враждебным) использованием информации или информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а США настаивает на том, что достаточно все ограничить вопросами киберугроз⁵⁷.

сией относительно готовности поддержать российский проект и без уведомления российской стороны. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1953059/print>.

⁵⁵ URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>.

⁵⁶ Впервые был вынесен на суд общественности в 2011 г. в Екатеринбурге на Второй международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности. 6–7 марта 2012 г. в Российском центре науки и культуры в Дели был проведен российско-индийский научный семинар «Концепция Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности», посвященный обсуждению проекта конвенции. Организаторами научного мероприятия выступили Институт проблем информационной безопасности МГУ имени М.В. Ломоносова, посольство РФ в Индии, Организация оборонных исследований и разработок Министерства обороны Индии (IDSA) при содействии представительства Россотрудничества (URL: <http://www.iisi.msu.ru/news/news54>). 7–8 февраля 2012 г. на 14-м Национальном форуме информационной безопасности в Москве этот вопрос также был в повестке дня (URL: <http://2012.infoforum.ru>). Подключились к обсуждению документа неправительственные организации и бизнес (URL: <http://expo-itsecurity.ru/company/aciso/files/12994>). Российская сторона проводит двусторонние консультации по этому вопросу со своими партнерами.

⁵⁷ При американском подходе из сферы международно-правового регулирования исключаются информационно-психологические операции, которые в последние годы все чаще осуществляются именно посредством ИКТ (в частности, через социальные сети). Представители США на разнообразных форумах говорят о том, что любая попытка внести эти вопросы в круг проблем кибербезопасности (или информационной безопасности) будет рассматриваться как желание оказать давление на «гражданское общество», угрожать «свободе слова» и «усиливать авторитарные тенденции».

Следует исходить из того, что при выработке конвенционных норм важно учитывать наличие триады взаимосвязанных компонентов: 1) киберпреступность; 2) кибертерроризм; 3) разработка и применение средств деструктивного информационного воздействия в военно-политических целях (т.е. ведения информационного противоборства)⁵⁸. Можно предположить, что оптимальной формой решения комплекса вопросов, связанных с юрисдикцией статуса Интернет, станет международное соглашение об использовании глобальной сети Интернет, открытое для подписания всеми заинтересованными государствами⁵⁹.

5. По разным оценкам, для создания эффективных киберсредств поражения необходимо от 3 до 5 лет, т.е. его может иметь любая страна, задавшаяся соответствующей целью. Отметим доступность разработки таких средств поражения в сравнении с обычными, и их неизбирательность (возможность причинения косвенного ущерба объектам, на которые атака не была рассчитана), способность ввода специальных кодов, даже при отключенной аппаратуре⁶⁰; создание микрочипов для выполнения специальных команд в управляющих программах⁶¹. В 2011 г. Пентагон совмест-

⁵⁸ URL: <http://pda.ria.ru/politics/20130121/919049361.html>.

⁵⁹ Возможный вариант, в соответствии с которым правовой регламентации подлежит не Интернет (киберпространство) в целом, а отдельные сервисы, — электронная почта, электронная коммерция, электронные средства массовой информации, — может решать как на международном уровне, так и на внутригосударственном, лишь краткосрочные, локальные задачи и в силу этого должен считаться факультативным.

⁶⁰ Научно-исследовательское агентство Пентагона Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) проводит испытания кибероружия, способного вводить специальные коды, даже когда аппаратура не подключена к Сети или вообще выключена. URL: <http://www.inopressa.ru/article/21Mar2012/corriere/cyber1.html>.

⁶¹ Приобретая и устанавливая электронные системы управления на основе микропроцессоров, произведенных за рубежом, нельзя быть уверенным, что они не перестанут функционировать при определенных обстоятельствах или не станут разрушать управляемое ими оборудование.

но с китайскими коллегами тайно проводили киберучения⁶², в рамках которых отрабатывались действия во время возможных атак на объекты критической инфраструктуры, крупного бизнеса и государственных учреждений⁶³.

Следует полагать, что в обозримом будущем все более частыми будут кибершпионаж и таргетированные атаки. Кибероружие не вытеснит традиционное, но будет неотъемлемой частью арсенала страны. Вызывают обоснованное беспокойство вопросы о том, когда будет применяться это оружие и кто будет санкционировать его применение, возможность его продажи третьим странам, создание теневого оборота таких вооружений.

Кибероружие будет стимулировать не только производство и сбыт технических средств защиты информации, но и ограничение гражданских свобод⁶⁴. Чтобы не жить в постоянном страхе перед киберугрозой, в научной фантастике Айзеком Азимовым придуманы Три закона робототехники⁶⁵, которые должны закладываться

⁶² Киберучения были организованы Центром стратегических и международных исследований (Centre for Strategic and International Studies, CSIS) и Китайским институтом современных международных отношений (China Institute of Contemporary International Relations), что позволило правительственным организациям и спецслужбам совместно работать в менее формальных условиях. URL: <http://www.securitylab.ru/news/423329.php>.

⁶³ Киберучения проводились в два этапа. На первом этапе стороны должны были скоординировать свои действия во время поражения какой-либо системы известным вирусом Stuxnet. Во время второго этапа стороны должны были описать свою реакцию на то, что атака была проведена китайскими или американскими хакерами.

⁶⁴ Чем больше страха, тем легче людям мириться с «безопасностью». URL: <http://kibervojna.blogspot.ru/>

⁶⁵ Три закона робототехники в научной фантастике — обязательные правила поведения для роботов, впервые сформулированные Айзеком Азимовым (англ. Isaac Asimov, имя при рождении Исаак Юдович Озимов; 2 января 1920 г. — 6 апреля 1992 г.) в рассказе «Хоровод» (1942 г.). Законы гласят: 1. Робот не может причинить вред человеку или своим бездействием допустить, чтобы человеку был причинен вред. 2. Робот должен повиноваться всем приказам, которые дает человек, кроме тех случаев, когда эти приказы противоречат Первому Закону. 3. Робот должен забо-

во всех выпускаемых роботов. Поэтому концепции киберобороны должны исходить из предположения, что противник имеет канал связи с любой системой, а любая сеть не является доверенной.

Универсальность, скрытность или обезличенность, возможность широкого трансграничного применения, экономичность и общая эффективность делают кибероружие чрезвычайно опасным средством воздействия, причем разработка и применение такого оружия практически не регулируются нормами современного права⁶⁶.

Особенности построения киберпространства на современном этапе таковы, что сейчас ни одна страна не может гарантировать, что ее сегмент сети Интернет не будет использован для компьютерных атак. Наибольшее число зараженных компьютеров (так называемых «ботов» или «зомби»), используемых для проведения кибератак типа «отказ в обслуживании», находится в США и Китае⁶⁷.

Запретить разработку кибероружия невозможно. Ограничить усилия многих стран по формированию единого глобального информационного пространства также нереально. Россия должна наращивать усилия по заключению разумных соглашений, минимизирующих угрозу применения кибероружия. Сотрудничество в противодействии новым вызовам и угрозам должно осуществляться последовательно, без применения двойных стандартов, через строгое соблюдение норм международного права.

тяться о своей безопасности в той мере, в которой это не противоречит Первому и Второму Законам. URL: <http://www.prorobot.ru/slovarik/robotics-zakon.php>.

⁶⁶ Из пункта 71 предварительной повестки дня «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности» — ответ России на запрос Генерального Секретаря ООН А/54/213. URL: http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=2810.

⁶⁷ Так, например, в ходе атаки на Эстонию 60% трафика шло с территории США, 30% — Китая, 10% — территории России, шесть серверов управления находились на территории США. URL: http://www.compromat.ru/page_28575.htm.

АНАЛИЗ САНКЦИЙ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН ПО СЕВЕРНОЙ КОРЕЕ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Андрей Дмитриевич Станкевич

студент кафедры международного права
Российская правовая академия Минюста России

Вопрос обеспечения безопасности и мира является наиболее приоритетным для всего мирового сообщества.

Среди главных органов ООН был создан Совет Безопасности ООН, первое заседание которого прошло 17 января 1946 г. в Лондоне.

Согласно ст. 24 Устава ООН на Совет Безопасности ООН возложена задача по поддержанию мира и безопасности на всем земном шаре. Основными функциями Совбеза ООН являются урегулирование споров и конфликтов, а так же инициация мер сдерживания по отношению к странам, осуществляющим акты агрессии.

Одной из наиболее эффективных мер сдерживания принято считать санкции Совбеза ООН. Согласно ст. 39 Устава ООН «Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст. 41 и 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности»

Термин «Санкции ООН» имеет различные значения, но общепризнанным считается трактовка санкций, как система сугубо экономических и не в коем случае военных мер принуждения, решение о применении которых принимается Советом Безопасности ООН на основании ст. 41 Устава ООН в отношении государств-

правонарушителей. Цель применения санкций заключается в прекращении правонарушений и принуждения исполнения обязанностей государства, нарушившего международные договоры или резолюции.

На наш взгляд, за последние годы эффективность данного инструмента резко упала. Мировое сообщество, в том числе и Российская Федерация не раз обращали внимание на необходимость реформирования Совета Безопасности ООН. Основная проблема заключается в том, что по прошествии чуть больше полувека политическая обстановка в мире кардинально изменилась. Ряд государств, которые в былые времена не обладали большой властью, смогли ее обрести, а те кто не имел ядерного вооружения успели им обзавестись, или подошли к этому в плотную. Наиболее яркие примеры неактуальности и не работоспособности санкций можно увидеть на примере Северной Кореи.

После окончания Корейской войны 27 июля 1953 г., мировые сверхдержавы разделили Корею на два совершенно разных государства. Южная Корея пошла по пути западного капитализма, на севере же образовался идейный наследник СССР.

На территории КНДР существуют две государственные доктрины «чучхе» и «сонгун». Именно «сонгун» вызывает наиболее беспокойство мирового сообщества. Суть данной доктрины заключается в том, что армия всегда на первом месте. Независимо от сферы, будь экономическая, социальная или политическая, приоритет всегда будет оставаться за армией КНДР. В ее полномочия входит решение всех внешнеполитических вопросов. Снабжение армии в высочайшем приоритете, а военные занимают одни из высочайших постов государственного регулирования. Именно из-за этой доктрины КНДР так стремится заполучить ядерное оружие. Они верят, что только с помощью своей армии смогут снова объединить корейский полуостров и обеспечить свою безопасность.

С момента окончания войны, Северная Корея активно занималась разработкой собственного ядерного оружия. В 1959 г. между СССР и КНДР было заключено соглашение о предоставлении помощи СССР КНДР в деле развития научно-исследовательских работ в области ядерной физики и в деле применения атомной энергии в народном хозяйстве.

Тем не менее, в декабре 1985 г. КНДР присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Многие политологи полагают, что данный шаг должен был отвлечь международное сообщество от работ по обогащению урана для ядерного оружия. К моменту подписания данного договора, на территории Северной Кореи уже находилось около 4 ядерных реакторов, пригодных, по мнению МАГАТЭ не только для выработки энергии, но и для производства ядерных материалов военного назначения.

Весной 1993 г. КНДР выходит из договора ДНЯО¹. Тем самым окончательно подтверждая выводы МАГАТЭ о разработке КНДР собственного ядерного оружия.

В октябре 1994 г. КНДР вновь ратифицирует этот договор. Окончательно из него выходит лишь в январе 2003 г.

Резолюцией 14 октября 2006 г. Совбез ООН выражает крайнюю озабоченность попыткам Северной Кореи провести испытания ядерного оружия². Итогом данной резолюции стал запрет на продажу странами участниками ООН вооружения, материалов и оборудования способствующих развития ядерной программы и предметов роскоши. Также согласно подпункту d пункта 8 данной резолюции: «все государства-члены в установленном в их соответствующем законодательстве порядке немедленно заморозят денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, имеющиеся на их территории на дату принятия настоящей резолюции или в любой последующий период, находящиеся прямо или косвенно в собственности или под контролем физических или юридических лиц, которые, как установлено Комитетом или Советом Безопасности, являются участниками или обеспечивают поддержку, в том числе иными незаконными путями, программ КНДР, связанных с ядерным оружием, другими видами оружия массового уничтожения и баллистическими ракетами, или же действующих от их имени или по их указанию физических или юридических лиц, и обеспечат, чтобы никакие денежные средства, финансовые

¹ Резолюция № 825 принятая Советом Безопасности ООН на его 3212-м заседании 11 мая 1993 г.

² Резолюция № 1718 принятая Советом Безопасности ООН на его 5551-м заседании 14 октября 2006 г.

активы или экономические ресурсы не предоставлялись их гражданами или какими-либо физическими или юридическими лицами на их территории таким юридическим или физическим лицам или в их интересах».

Надо ли говорить, что данный запрет не только не остановил попытки КНДР развивать свой ядерный потенциал, но и увеличил амбиции данного государства.

Необходимо напомнить, что в силу сложной экономической обстановки, для КНДР собственное ядерное оружие, играет перво-степенное значение. Для Северной Кореи наличие ядерного оружия залог безопасности и продолжения жизни. Именно сила их военной мощи позволила в 1990-е гг. прекратить страшный голод, унесший жизни около 200 000 человек. Только угрозами они смогли заставить мировое сообщество оказать им помощь.

Резолюция 2009 г. также осуждает уже повторные попытки испытания ядерного оружия³. Итогом резолюции является продолжение торговой блокады на предмет вооружения и военных технологий. КНДР снова не понесла наказания. Следует понимать, что данные виды санкций не только не тормозят укрепление военной мощи подобных государств, но и в некоем смысле подпитывают их агрессию.

На данный момент последняя санкция 7 марта 2013 г. осуждает последние попытки КНДР испытания ядерного оружия. Данная попытка отличается от предыдущих, поскольку в ней была использована технология баллистических ракет⁴.

Данная технология несет прямую угрозу миру и безопасности, в первую очередь на корейском полуострове.

13 марта 2013 г. КНДР заявило о выходе из договора с Южной Кореей о ненападении. Помимо всего прочего была разорвана единственная линия экстренной связи с командованием вооруженных сил Южной Кореи. Данный договор действовал на протяжении 60 лет и как заявляют представители КНДР, данное действие было

³ Резолюция № 1847 принятая Советом Безопасности ООН на его 6141-м заседании 12 июня 2009 г.

⁴ Резолюция № 2094 принятая Советом Безопасности ООН на его 6932-м заседании 7 марта 2013 г.

принято в ответ на резолюцию Совбеза ООН 2013 г. В свою очередь Совбез ООН резко ужесточил санкции по отношению к КНДР⁵.

На данном примере видно, насколько опасной может быть практика принуждения столь агрессивных государств к исполнению обязательств по международным договорам.

Таким образом, мы видим, что подобные санкции эффективны только против стран добросовестных. Для стран-изгоев подобные лишения не препятствие. Не секрет, что сектор черного рынка, в подобных странах, развит как нигде. Он позволяет восполнять военные ресурсы в обход различных ограничений и эмбарго. Финансирование может проходить через оффшорные банки.

Для самой Северной Кореи выгодно такое положение дел. Лидеры КНДР понимают, что пока с ними борются только экономическими методами они будут в безопасности. А поскольку есть вероятность, что у КНДР уже есть оружие массового поражения, то это исключает любую возможность военного вмешательства.

Тем самым существует острая необходимость пересмотра или добавления новых инструментов в арсенал Совбеза ООН.

Разумеется, о варианте военного вторжения или иного вида военных операций не может быть и речи. На наш взгляд, наибольшую эффективность будут иметь дипломатические переговоры. Успех будет достигнут только в том случае, если мировое сообщество выкажет свою заинтересованность в развитии КНДР. В эпоху глобализации и всеобщей открытости информации, КНДР представляется крайне отсталой страной, поэтому именно Северная Корея, в первую очередь будет настаивать на подобных условиях. Привлекая иностранные инвестиции, КНДР будет обязана вновь ратифицировать ДНЯО.

Таким образом, путем соглашений о сотрудничестве, один из самых главных потенциальных агрессоров может стать законопослушным государством. Государством, которое добровольно, в угоду мировой и в тоже время и своей безопасности исполняет предписания международных договоров.

⁵ Резолюция № 2087 принятая Советом Безопасности ООН на его 6104-м заседании 22 января 2013 г.

Разрешение данного вопроса путем прямого военного вмешательства невозможно по той причине, что КНДР, по обыкновению воспринимает любые попытки вмешательства в свои внутренние дела, со стороны иных стран, как акт агрессии и попытку других стран сломить внутренний режим государства. Принимая во внимание настроения общества в Северной Корее и размеры их армии, которая является самой многочисленной на душу население в мире, есть риск породить новый военный конфликт. С учетом современных военных технологий и географического положения КНДР, в этом конфликте может пострадать и Российская Федерация, независимо от того, будет ли она поддерживать нейтралитет или окажет поддержку одной из сторон.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО АГЕНТСТВА ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОЦЕССА МИРНОГО ОСВОЕНИЯ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГИИ

**Денис Артурович Любарский
Алина Константиновна Улюкина**

студенты

Российская правовая академия Минюста России

В настоящее время проблеме безопасного использования атомной энергии уделяется большое внимание, поскольку неправильное ее использование может грозить всему земному шару. Отказаться от атомной энергии невозможно, поскольку это один из самых эффективных источников энергии. Помимо использования данного источника в мирных целях, есть угроза создания ядерного оружия, что делает его более опасным. Именно для контроля за правильным использованием атомной энергии и недопущения распространения ядерного оружия, была создана международная организация — Международное агентство по атомной энергии.

Для ее создания были предпосылки.

В конце Второй мировой войны взрывами американских бомб «Малыш» и «Голстяк» над японскими городами Хиросимой и Нагасаки, которые практически мгновенно разрушили города и уничтожили большинство их жителей. Так была продемонстрирована мощь энергии атома и проявилась вся ее опасность для человечества.

Советский Союз сразу выступил за полное запрещение и уничтожение атомного оружия, а также предложил создать специальную систему контроля в рамках Совета Безопасности ООН. Однако, США отвергли эти предложения, выдвинув вместо них

«план Баруха», нацеленный на сохранение монополии США в ядерной сфере. Разумеется, СССР на это не пошел, и уже в 1949 г. положил конец американской монополии на атомную бомбу, создав и испытав свою.

Параллельно в Советском Союзе разворачивались работы по использованию атомной энергии в мирных целях. В 1954 г. в Обнинске была запущена первая в мире атомная электростанция (АЭС). Сразу после этого в других странах мира последовало массовое строительство АЭС. Кроме того, стали строиться в массовом количестве исследовательские реакторы, реакторы для производства радиоактивных изотопов необходимых в химической промышленности, медицине, криминалистике и т.п.

Массовое строительство объектов использования атомной энергии и использование ее в различных отраслях экономики потребовали организации международного сотрудничества в сфере атомной науки и техники для того что бы:

- 1) повысить эффективность и безопасность использования атомной энергии и

- 2) не допустить, чтобы использование атомной энергии в мирных целях способствовало расползанию ядерных вооружений.

Несмотря на «холодную войну», интересы СССР и США, выступавших против дальнейшего распространения ядерного оружия, в этом вопросе совпали. Они признавали необходимость нового международного механизма, его значение для установления глобального порядка в атомной сфере.

Это создавало благоприятные возможности для соединения усилий обеих стран в деле создания международной организации соответствующего профиля. Их сотрудничество в рамках МАГАТЭ стало одной из основ его многолетней эффективной деятельности.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) было создано в соответствии с решением Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН от 3 декабря 1955 г. 23 октября 1956 г. Устав МАГАТЭ был утвержден на учредительной конференции в Нью-Йорке, 26 октября того же года он был подписан 70 государствами, включая СССР, и 29 июля 1957 г. вступил в силу.

В Уставе провозглашаются следующие цели организации: «Агентство стремится к достижению более скорого и широкого использования атомной энергии для поддержания мира, здоровья и благосостояния во всем мире. По мере возможности Агентство обеспечивает, чтобы помощь, предоставляемая им или по его требованию, или под его наблюдением или контролем, не была использована таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели».

Для международного сообщества создание Агентства явилось важным шагом — с его помощью в значительной степени удалось установить контроль над важнейшей, особенно, в плане поддержания всемирной безопасности, областью современной науки и техники — ядерной. К тому же, рамки этой организации даже в условиях «холодной войны» обеспечивали возможности для конструктивного сотрудничества государств с различным социально-политическим строем.

СССР изначально принимал самое деятельное участие в формировании МАГАТЭ, активно взаимодействовал с другими государствами в выработке Устава и ратифицировал его в числе первых.

Советский Союз был также автором ряда важных положений, связывающих роль Агентства с общей ответственностью ООН за предотвращение использования атомной энергии в военных целях, выступал за создание в его рамках эффективной системы контроля, отстаивал равноправие всех его участников.

Важно отметить, что русский язык является одним из официальных языков МАГАТЭ (из 6).

Все годы, с момента создания СССР, а теперь Россия, активно сотрудничал и сотрудничает с МАГАТЭ, с этой организацией, всячески способствовал ее укреплению, оказывал всестороннюю политическую, научно-техническую и материальную поддержку ее деятельности.

В настоящее время МАГАТЭ объединяет 144 государства (многие из которых имеют при нем представительства). Его высшим органом является Генеральная конференция (ГК), собирающаяся на ежегодные сессии. В период между сессиями деятельностью Агентства руководит подотчетный ГК Совет управляющих

(Россия, как ранее СССР, постоянно входит в его состав). Текущими делами занимается Секретариат, возглавляемый Генеральным директором. Центральные учреждения Агентства находятся в Вене.

Ответственная внешняя политика России — ядерной державы, постоянного члена СБ ООН, ее заинтересованность в нераспространении ядерного оружия, громадный научно-технический потенциал, развитая атомная промышленность, огромный опыт в области атомной энергетики — все это предопределяет особые отношения России с МАГАТЭ.

Россия входит в число основных плательщиков в регулярный бюджет организации и вносит в полном размере взносы в ее добровольный фонд технического сотрудничества. Так что отнюдь не случайно она имеет довольно весомый авторитет в этой международной структуре, а наши специалисты широко используются при решении задач Агентства.

Первостепенное значение Россия придает контрольной деятельности МАГАТЭ (так называемым гарантиям) с целью недопущения переключения использования атомной энергии с мирного на военное направление странами, не обладающими ядерным оружием.

Эффективная система гарантий МАГАТЭ является важным элементом международного режима нераспространения. В соответствии с ней на Агентство была возложена проверка выполнения обязательств участников Договора о нераспространении ядерного оружия от 1968 г. (ДНЯО). Система гарантий дает возможность надежно проверять соблюдение ДНЯО всеми его участниками, своевременно обнаруживать и пресекать неразрешенную деятельность.

За свою историю Агентству не раз приходилось играть ключевую роль в кризисных ситуациях, прибегать к весьма жестким мерам, как самостоятельно, так и совместно с ООН.

РФ в числе первых подписала Конвенцию по ядерной безопасности от 1994 г. У нас проводятся большие работы по повышению безопасности собственных ядерных установок, а также — в сотрудничестве с МАГАТЭ — реакторов, построенных с нашей помощью в странах ЦВЕ и СНГ.

Наряду с этой деятельностью Россия — в соответствии с программами технического содействия МАГАТЭ — продолжает участвовать в строительстве новых АЭС за рубежом, в том числе, в Китае, Индии, Иране.

Являясь крупнейшим поставщиком товаров и услуг в области ядерного топливного цикла на мировой рынок, РФ одновременно принимает активное участие в программе Агентства по борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов.

Российская Федерация осуществляет разностороннее сотрудничество с МАГАТЭ в сфере применения радиоактивных изотопов и других источников ионизирующего излучения в различных отраслях промышленности, биологии, сельском хозяйстве и медицине.

Россия вносит весомый вклад в реализацию программ МАГАТЭ по оказанию технической помощи различным странам. На всем протяжении существования Агентства она активно участвовала в программах и проектах технического сотрудничества путем поставок оборудования, приборов и материалов, а также организовывала на базе отечественных институтов и предприятий межрегиональные и региональные курсы, направляла своих специалистов в другие страны, делилась своим опытом, уделяя особое внимание подготовке национальных кадров развивающихся стран, осуществлению приоритетных проектов по мирному использованию ядерной энергии. При этом Российская Федерация является также и получателем техпомощи для осуществления ряда в том числе национальных проектов.

Несомненно, МАГАТЭ является важным элементом современной системы международной безопасности и международного сотрудничества в невоенной ядерной сфере. Его деятельность во многом отвечает интересам нашего государства. Исходя из этого, Россия намерена и в дальнейшем продолжать оказывать самую разнообразную поддержку Агентству, развивать с ним многоплановое взаимодействие, выступая за максимально полное использование его потенциала для укрепления режима нераспространения ядерного оружия, развития мирного атома.

Перечень соглашений с МАГАТЭ, подписанных Россией:

– Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (1963) — устанавливает минимальные нормы для обеспечения финансовой защиты от ущерба, возникающего в результате определенных видов мирного использования ядерной энергии (в том числе аварий на АЭС);

– Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) (1968) — основополагающая конвенция МАГАТЭ. Государства, заключившие Договор должны приложить все усилия для предотвращения опасности возникновения ядерной и принять меры для обеспечения безопасности народов путем предотвращения распространения ядерного оружия. В частности, согласно конвенции, страны имеющие ядерное оружие не имеют право передавать технологии, позволяющие его разрабатывать, другим странам, не имеющим ядерного оружия;

– Декларация о предотвращении ядерной катастрофы (1991) — ее целью является полное исключение возможности применения ядерного оружия посредством прекращения его производства с последующей ликвидацией его запасов. Декларация, в частности, заявляет, что государства и государственные деятели, которые первыми прибегнут к использованию ядерного оружия, совершат тяжчайшее преступление против человечества, а ядерная энергия должна использоваться только в мирных целях, только на благо человечества;

– Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986) — подписавшие конвенцию страны обязуются оказывать помощь странам, в которых произошла ядерная авария или которые пострадали от ядерной аварии, произошедшей на территории другого государства: «Если государству-участнику требуется помощь в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, независимо от того, возникает или не возникает на его территории, под его юрисдикцией или контролем такая авария или аварийная ситуация, оно может обратиться за такой помощью от любого другого государства-участника, непосредственно или через Агентство, и от Агентства или, в соответствующих случаях, от других международных межправительственных организаций»;

– Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986) — обязывает немедленно оповещать страны-участники и МАГАТЭ в случае возникновения «ядерной аварии» (ее характере, времени, когда она произошла, и ее точном месте), а также безотлагательно предоставлять имеющуюся информацию, относящуюся к сведению к минимуму радиационных последствий;

Конвенция о физической защите ядерного материала (1987) — обязывает страны-участницы в рамках своего национального законодательства и в соответствии с международным правом принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности перевозки и хранения радиоактивных материалов, способных быть использованными при создании ядерного оружия или для нанесения радиационного ущерба;

Конвенция о ядерной безопасности (1994) — целью является достижение высокого уровня ядерной безопасности во всем мире на основе укрепления национальных мер и международного сотрудничества, в том числе, на основе технического сотрудничества в области безопасности. Осуществляется путем создания и поддержания на ядерных установках эффективных средств защиты от потенциальной радиационной опасности и предотвращения или смягчения последствий аварии с радиологическими последствиями;

– Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997) — целью является достижение и поддержание высокого уровня безопасности при обращении с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами во всем мире путем укрепления национальных мер и международного сотрудничества.

РОЛЬ ООН В УРЕГУЛИРОВАНИИ КИПРСКОГО КОНФЛИКТА

Васо Христофи

кафедра международного права
Российский университет дружбы народов

Республика Кипр стала независимым суверенным государством 16 августа 1960 г. в соответствии с соглашениями, подписанными Грецией, Турцией и Великобританией в 1959 г. в Цюрихе и Лондоне. Эти соглашения включали Конституцию и три договора: Договор о гарантиях, Договор о союзе и Договор о создании Кипрской Республики. Республика Кипр стала членом Организации Объединенных Наций 25 августа 1960 г.¹

Конституция Республики Кипр 1960г. является основой для обеспечения баланса между интересами греко-кипрской и турко-кипрской общин. Но почти сразу возникли проблемы с применением положений Конституции, позже переросшие в череду конституционных кризисов. 21 декабря 1963 г. накал отношений между общинами достиг пика, и произошла вспышка насилия. 30 декабря 1963г. вице-президент Республики, турок-киприот Фазыл Кючюк, заявил, что кипрская Конституция фактически не действует и возможности для совместного проживания и работы у греков-киприотов и турок-киприотов нет. Таким образом, с самого начала приобретения независимости Кипр стал нуждаться в поддержке международного сообщества для защиты и сохранения своей независимости, суверенитета и территориальной целостности.

27 декабря 1963г. на 1085-м заседании Совета Безопасности ООН было рассмотрено письмо представителя Кипра с жалобой на

¹ Резолюция 155 СБ от 24 августа 1960 г. // *Rtsolutions and Decisions of the Security Council, 1960, Official Records: Fifteenth Year.* — New York, 1965.

вмешательство Турции во внутренние дела республики и агрессию с ее стороны. Турция ответила, что греко-кипрские власти свыше двух лет пытались лишить общину турак-киприотов ее прав, и отвергла все обвинения в агрессии. Это привело к тому, что в период с 1960 по 1974 г. и с момента военного вторжения Турции на территорию Республики Кипр в 1974 г., ООН приняла ряд резолюций по кипрскому вопросу. Большинство из этих резолюций были приняты в период межобщинного конфликта на острове и угрозы вторжения Турции с 1964 по 1968 год.

Когда в 1964 г. Турция впервые пригрозила вторжением на Кипр, правительство молодой Республики довело этот вопрос до сведения Совета Безопасности ООН, который отметил, что нынешняя ситуация на Кипре может угрожать международному миру и безопасности и имеет тенденцию к ухудшению, если незамедлительно не принять дополнительные меры для поддержания мира и поиска долгосрочного решения проблемы. Учитывая позиции, занятые сторонами в отношении договоров 1959 г., подписанных в Никосии 16 августа 1960 г., имея в виду соответствующие положения Устава ООН, п. 4 ст. 2 которой гласит: «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организаций Объединенных Наций», Совет Безопасности единогласно принял резолюции 186 (4 марта 1964 г.) и 187 (13 марта 1964 г.). Генеральная Ассамблея ООН также рассмотрела этот вопрос и 18 декабря 1965 г. приняла резолюцию 2077(XX). В них отражены основные принципы урегулирования кипрского вопроса, которые:

- призывают все государства-члены, в соответствии с их обязательствами по Уставу ООН, воздерживаться от любых действий или угрозы действий по ухудшению ситуации в суверенной Республике Кипр или созданию угрозы для международного мира;
- призывают все государства, в соответствии с их обязательствами по Уставу ООН, в частности п. 1 и 4 ст. 2, уважать суверенитет, единство и территориальную целостность Республики Кипр;

- поддерживают мирное решение и согласованное урегулирование проблемы, стоящей перед Кипром, в соответствии с Уставом ООН, имея в виду благосостояние народа в целом и сохранение международного мира и безопасности;

- создали, с согласия правительства Республики Кипр, Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК), чей первоначальный мандат был «...в интересах сохранения международного мира и безопасности (...) приложить все усилия для предотвращения возобновления столкновений и, при необходимости, содействовать поддержанию и восстановлению закона и порядка и возвращению к нормальным условиям»;

- приняли к сведению тот факт, что Республики Кипр, как равноправного члена ООН, в соответствии с Уставом ООН, обладать полным суверенитетом и независимостью без иностранных интервенций или вмешательства².

ВСООНК (UNFICYP) были первоначально созданы Советом Безопасности в 1964г. (резолюция 186 СБ ООН). Этим же руководствуется с тех пор миссия добрых услуг Генерального секретаря ООН при осуществлении международных акций на Кипре.

27 марта 1964 г. ВСООНК начали проводить операции по предотвращению дальнейших боевых действий между греко-кипрской и турко-кипрской общинами. После прекращения военных действий в 1974 г. Совет Безопасности ООН уполномочил Силы выполнять некоторые дополнительные функции, в частности связанные с контролем режима прекращения огня.

Поскольку решение кипрской проблемы пока не найдено, ВСООНК продолжают функционировать на острове. В результате проверки Силами мест размещения Кипрской национальной гвардии, а также турецких и турко-кипрских сил, были обозначены линии прекращения огня и создана буферная зона между зонами, занимаемыми противоборствующими силами. Линии прекращения огня, тянущиеся через весь остров, насчитывают примерно 180 км (111,85 миль) по длине. ВСООНК содействуют Управлению Вер-

² Резолюция 186 СБ ООН от 4 марта 1964 г. // Security Council, Resolutions 1946-1964, Resolutions 1-199. — New York, 1966. — С. 2–4.

ховного комиссара ООН по делам беженцев в вопросах предоставления гуманитарной помощи нуждающимся в ней перемещенным лицам на Кипре. ВСООНК так же сотрудничают с Программой развития ООН в области содействия в осуществлении проектов в интересах обеих общин. Совет Безопасности регулярно продлевает мандат Вооруженных Сил ООН на очередные полгода. На прошедшем 24 января 2013 г. заседании вновь было принято решение о его продлении³.

После событий 1974 г. на Кипре не было вооруженных столкновений, но периодически возникает ситуация напряженности. И греки-киприоты, и турки-киприоты преимущественно соблюдают прекращение огня и военный статус-кво. Все это время Генеральные Секретари ООН и их специальные представители, в соответствии с резолюцией 186 Совета Безопасности, стараются вывести формулу, которая подходила бы для обеих общин. В 1990-х гг. усилия возобновились, в результате которого были сформулированы основные положения общего урегулирования. Активизация усилий по урегулированию кипрского вопроса имела место с 1999 по 2003 г.

Все генеральные секретари ООН прилагали большие усилия к разрешению кипрского конфликта. Особо следует остановиться на проекте Б. Бутроса-Гали, широко известной как «Серия идей», которая была утверждена Советом Безопасности 10 апреля 1992 г. и на которую Совет Безопасности в последующих своих резолюциях ссылался как на основу для достижения полного и комплексного решения конфликта. Очень скоро стало ясно, что переговоры снова не могут продолжаться из-за разногласий сторон в отношении территориального вопроса в будущем государстве и относительно прав греко-киприотов беженцев. Б. Бутрос-Гали попытался в очередной раз приблизиться к решению конфликта 1 июля 1993 г., когда представил на рассмотрение сторонам документ «Меры по установлению взаимного доверия», призванный добиться соглашения в определенных вопросах, которые могли бы стать основой для комплексного решения. Совет Безопасности в своей резолюции, вновь отмечая неприемлемость статус-кво на Кипре, привет-

³ Мандат ВСООНК URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/unficypr>.

ствовал принятие сторонами «Мер по установлению взаимного доверия» и призвал к незамедлительному достижению согласия на их основе. Но, к сожалению, греческая сторона заявила, что не имеет намерения обсуждать «Меры по установлению взаимного доверия», а после предложенного ООН немного измененного проекта идей 21 марта 1994 г. уже турецкая сторона выразила свое несогласие.

В июле 1999 г. на состоявшемся в Кельне саммите Большой восьмерки было решено призвать Генерального секретаря ООН Кофи Аннана к началу активной деятельности по встрече общин Кипра для проведения переговоров. Но, при всех усилиях ООН, Генерального секретаря и уполномоченных представителей, стороны не пришли к общему решению. Предложение греческой стороны о создании федерации, выдвинутое ими с целью сохранить единое государство, не подошло турецкой стороне, желавшей создания конфедерации или еще менее тесной формы объединения.

Тем не менее, попытки помочь в разрешении конфликта не прекращались. 11 ноября 2002 г. Кофи Аннан предложил новый проект под названием «Основа для соглашения по комплексному урегулированию кипрской проблемы». Этот документ, в некоторых аспектах основываясь на положениях своего предшественника («Серии идей»), содержал и совершенно новые подходы. Проект был выставлен на референдум 24 апреля 2004 г. и по итогам голосования (64,91% турок-киприотов одобрили план, а 75,83% греков-киприотов проголосовали против) провалился и был аннулирован. В очередной раз обе общины не пришли к общему решению. Каждая из сторон на переговорах по урегулированию конфликта преследовала свои цели. Греко-кипрская сторона обвиняет Турцию и считает, что ключ решения конфликта находится именно у них, а также что действия и цели Анкары приводят к окончательному разделу острова, и то, что лидер турок-киприотов поддерживает именно эту политику Турции.

Результатом проведенных переговоров по кипрскому вопросу явилось принятие плана, нашедшего свое отражение в ряде документов Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, основные положения которого сводятся к следующему:

- конфликтующие стороны обязаны уважать суверенитет, независимость, территориальную целостность и единство Республики Кипр;
- все государства обязаны воздерживаться от любых действий, препятствующих урегулированию кипрского конфликта и вмешательства во внутренние дела Кипра;
- урегулирование кипрского конфликта обязано сопровождаться немедленным выводом всех оккупационных сил из Республики Кипр;
- полная демилитаризация Республики Кипр является одним из основных условий общего урегулирования конфликта;
- стороны конфликта и третьи государства обязаны воздерживаться от действий, провоцирующих вооруженные столкновения;
- международное сообщество признает право Республики Кипр и его народа на полный и эффективный суверенитет Кипра, в том числе и на его природные ресурсы;
- все беженцы должны вернуться в свои дома и им должна быть обеспечена полная безопасность;
- стороны конфликта обязаны уважать права человека и основные свободы всех киприотов, включая свободу передвижения, свободу поселения и право собственности;
- мировое сообщество обязано осудить все односторонние действия, направленные на изменение демографической структуры Кипра;
- стороны в конфликте обязаны немедленно информировать семьи о судьбе их пропавших без вести родственников;
- признать недопустимыми попытки заселить любую часть города Вароси лицами, не являющимися ее жителями и обеспечить передачу этой области администрации ООН;
- осудить декларацию о предполагаемом отделении части Республики Кипр;
- призвать все государства не признавать ни одно кипрское государство, кроме Республики Кипр;
- исключить признание «Турецкой Республики Северного Кипра», созданной сепаратистами, не содействовать и не оказывать каким-либо образом помощь вышеупомянутому сепаратистскому образованию помощь и поддержку;

- урегулирование конфликта на Кипре должно основываться на признании суверенитета Республики Кипр, его международной правосубъектности, единого гражданства, сохранении двух политически равных общин, двухобщинной и двухзональной федерации⁴.

Проанализированные резолюции ООН отражают коллективную волю кипрского народа и международного сообщества, и являются важным условием урегулирования кипрского конфликта, обеспечения международного мира и безопасности в соответствии с Уставом ООН и другими нормами международного права.

⁴ United Nations Security Council and General Assembly resolutions on Cyprus 1960–2006. Published by the press and information office for the Ministry of foreign affairs of the Republic of Cyprus. — Nicosia, 2009. — С. 45–47.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ООН

Екатерина Романовна Ляликова

студентка юридического факультета
Российская правовая академия Минюста России

В настоящее время вопрос обеспечения экономической безопасности является весьма актуальным для России, включившейся в уже сформировавшиеся международные отношения в сфере экономики.

Международное право является важным инструментом обеспечения экономической безопасности в мире, так как его нормы могут способствовать защите национальной экономики от влияния таких факторов, как: экономическая глобализация, регионализация, дифференциация стран в зависимости от уровня экономического развития и т.п.

ООН на протяжении всех лет своего существования была и остается авторитетным и влиятельным международным форумом, основой интернациональной системы коллективной безопасности и ключевым элементом современной дипломатии. В состав ООН входит ряд органов и институтов, способных в перспективе стать базой для обеспечения экономической безопасности государств и основой организации системы международной экономической безопасности.

Уставом ООН, подписанным 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско, обозначены цели Организации, одной из которых является «осуществление сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера», что дает основания сделать вывод о полномочии ООН проявлять активное участие в вопросах, касающихся

ся вопросов обеспечения международной экономической безопасности. В связи с этим стоит упомянуть о работе таких органов ООН, как Совет Безопасности ООН, Генеральная Ассамблея ООН, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), а также специализированных учреждений ООН: Международного валютного фонда (МВФ), организаций Группы Всемирного банка и Международной конференции по финансированию развития.

Совет Безопасности ООН правомочен рассматривать конфликты и спорные ситуации, которые могут подвергнуть угрозе естественный ход международных отношений и угрожать международной безопасности, но на практике СБ ООН ведает в основном вопросами разрешения политических конфликтов, а урегулирование проблем экономической безопасности остаются неохваченными.

Поэтому в докладе Комиссии по вопросам глобального управления в 2001 г. содержалось предложение создания под эгидой ООН Совета экономической безопасности (СЭБ), наделенного функциями по наблюдению за состоянием мировой экономики, оценке взаимосвязи между основными направлениями политики, стратегическом согласовании политики ряда международных организаций и обеспечении последовательности реализации их программных целей, а также в содействии межправительственному диалогу по вопросам развития глобальной экономической системы¹. В 2009 г. с подобным предложением выступала канцлер ФРГ А. Меркель, считающая создание данного органа необходимым для прекращения кризиса и избегания его повторения в будущем².

Генеральная Ассамблея ООН, главный совещательный орган Организации, состоит из представителей всех государств, имеющих членство в ООН, каждое из которых обладает правом одного голоса.

ГА созывается на сессию один раз в год, а в случае необходимости — в рамках чрезвычайных сессий. ГА ООН проводит ис-

¹ *Игнатов Ю.В.* Экономическая безопасность государств и проблемы ее международно-правового обеспечения в современных условиях. — М., 2005.

² Меркель предложила создать еще один Совет Безопасности ООН — экономический. URL: <http://newsru.com/world/30jan2009/economsb.html>.

следования и дает рекомендации государствам с целью содействия международному сотрудничеству государств в различных областях, в частности — в экономической. Основной объем работы по осуществлению организации в области экономического сотрудничества членов ООН выполняется Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС), который наделен Уставом ООН специальными полномочиями в данной сфере.

ЭКОСОС является центральным звеном в области международного экономического и социального сотрудничества. Согласно ст. 55 Устава ООН он должен оказывать содействие повышению уровня жизни, занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; разрешению международных проблем в экономической и социальной областях, в сфере здравоохранения, культуры, образования и других; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

На сегодняшний день усиление ООН и коллективной системы безопасности происходит в рамках осуществления координации деятельности ООН с основными международными экономическими организациями, часть которых — специализированными учреждениями ООН.

В первую очередь к ним относится Группа Всемирного банка. В состав Всемирного банка входят: Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК), Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ), Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), созданные в результате переориентации Всемирного банка на страны с развивающейся экономикой. Общая цель всех пяти институтов — сокращение нищеты в мире путем укрепления экономики развивающихся стран.

22 мая 1992 г. Верховный Совет РФ принял постановление «О вступлении России в МВФ, МБРР и МАР», после чего Российская Федерация вступила в ряды членов организаций Группы Всемирного банка.

Международный валютный фонд (МВФ) является основным интернациональным валютно-финансовым институтом, наделен-

ным статусом специализированного учреждения ООН. К его основным целям можно отнести такие, как: способствование развитию международного сотрудничества в валютной сфере; реализация работы механизма консультаций и совместной работы над международными валютно-финансовыми проблемами; способствование процессу расширения и сбалансированного роста международной торговли, а также учреждению многосторонней системы упорядочения текущих сделок между государствами-членами и содействие устранению ограничений обмена валют, тормозящих развитие международной торговли и т.д.

К основным векторам деятельности МВФ можно отнести обеспечение корректировки валютных курсов, стабилизацию платежных балансов стран — членов ООН, контроль внешней задолженности, обеспечение финансирования временных дефицитов платежных балансов. Также можно говорить об укреплении позиции МВФ в решении вопросов разработки и осуществления концепции устойчивого развития, координирования финансовой политики развитых стран.

Деятельность МВФ и Всемирного банка находится в тесной взаимосвязи, а также они сотрудничают с другими международными организациями, правительствами ведущих стран, а также негосударственными организациями под эгидой программ привлечения кредиторов для финансирования проектов. Кроме того, эти организации сотрудничают и при проведении анализа и выработке анализа развития государств-членов.

Взаимодействие ООН с данными организациями регламентируется ст. 57 и 58 Устава ООН, а также договорами о сотрудничестве, обладающими своей спецификой. К примеру, ст. 1 Соглашения 1947 г. между МБРР и ООН гласит, что «вследствие характера своих международных обязанностей и положений Устава Банк является независимой международной организацией и должен функционировать в качестве таковой», а в п. 3 ст. 4 Соглашения заявлено, что: «ООН признает, что действия, предпринимаемые Банком в области предоставления займов, определяются независимым статусом Банка, на основании его решений, принятых в соответствии с Уставом МБРР. ООН может давать рекомендации, касающиеся

технических вопросов»³. На основании этого можно сделать вывод, что ООН не наделен какими-либо императивными полномочиями по отношению к этим влиятельным организациям, и это может служить серьезной преградой осуществлению ряда программ по обеспечению и поддержанию международного мира и безопасности.

На основании вышеизложенного можно вести речь о формировании в рамках ООН глобальной структуры взаимодействия международных организаций и государств, которая могла бы восполнить недостаточное внимание ООН к международным экономическим отношениям, особенно к вопросу формирования системы обеспечения экономической безопасности государств. Разработка данного вопроса — актуальная проблема наших дней, и она не в коем случае не должна оставаться без внимания, так как стратегия по выработке данной экономической системы ООН, вероятно, сможет помочь реализовать национальные экономические интересы на мировом уровне.

³ *Моисеев А.А.* Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности). — М.: Омега-Л, 2006. — С. 66.

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ

Александр Александрович Смирнов

кандидат юридических наук, доцент,
докторант ВНИИ МВД России
smirnov_research@bk.ru

XX век стал эпохой научно-технической революции, оказавшей колоссальное влияние на систему международных отношений. Как это не раз бывало в истории, многие из фундаментальных научных были использованы для совершенствования средств ведения противоборства между государствами. Именно на этот период приходится качественный скачок в развитии вооружений и военной техники, включая создание ядерного и иных видов оружия массового поражения и средств их доставки большой дальности. Дабы исключить уничтожение человечества и снизить риски наступления иных негативных последствий прогресса в военно-технической области мировое сообщество затратило значительные усилия в двадцатом столетии для установления международно-правового режима производства, оборота и применения новых военных средств борьбы.

Благодаря активному развитию информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) в конце XX — начале XXI в. значительно возросла роль информационного противоборства. Следует оговориться, что его нельзя считать абсолютно новой сферой межгосударственной борьбы. Генезис информационных угроз происходит еще в древности, где враждующие стороны использовали дезинформацию военного противника, отдельных групп населения либо конкретных людей как метод достижения

своих целей. Известный исследователь проблемы психологической войны Д.А. Волкогонов приводит пример с римлянами, которые перед совершением военных походов распространяли слухи о превосходстве своих легионов, невиданной храбрости римлян и их неодолимой решимости добыть победу¹. Эволюция данного вида противоборства шла многие века, а основным ее фактором выступало развитие средств коммуникации.

Вследствие информационно-коммуникационной революции и формирования информационного общества в начале XXI в. происходит *институционализация информационного противоборства*. Данный процесс включает следующие основные составляющие: 1) утверждение информационной среды (прежде всего киберпространства) в качестве нового театра военных действий² и сферы применения технологий «мягкой силы»; 2) появление и совершенствование специализированных информационных средств воздействия на противника; 3) формирование специальных институтов ведения информационного противоборства.

Говоря об информационном противоборстве мы подразумеваем два основных направления ведения борьбы с помощью информационных средств: *информационно-психологическое*, в основе которого лежит информационное воздействие на индивидуальное и групповое (общественное) сознание, и информационно-

¹ Волкогонов Д.А. Психологическая война: Подрывные действия империализма в области общественного сознания. — М.: Воениздат, 1984. — С. 45.

² В мае 2011 г. министр обороны Великобритании Н. Харви заявил, что «действия в киберпространстве станут частью будущего театра боевых действий». Ранее, в то же духе высказался первый заместитель министра обороны США У. Линн, заявивший, что отныне США будут считать киберпространство таким же потенциальным театром военных действий, как и другие поля сражений, на которых действуют американские войска. См.: *William J. Lynn III. Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy // Foreign Affairs. 2010, September / October. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66552/william-j-lynn-iii/defending-a-new-domain>; Nick Hopkins. UK developing cyber-weapons programme to counter cyber war threat. URL: <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/may/30/military-cyberwar-offensive>.*

техническое, объектом которого выступают информационные системы и инфраструктура. Следует отметить, что исследователи выделяют и другие виды информационного противоборства. Например, А.В. Федоров говорит о восьми его направлениях: 1) борьба с системами управления; 2) информационно-разведывательные операции; 3) электронная борьба; 4) психологическая борьба; 5) «хакерская» борьба; 6) «кибернетическая» и «сетевая борьба»; 7) экономическая информационная борьба; 8) международный информационный терроризм³.

Информационно-техническое противоборство, наиболее значимой сферой которого в настоящее время является киберпространство, выступает качественно новым видом противоборства, не имеющим аналогов в истории. Причем новейшие киберугрозы, такие как выведший из строя центрифугу на иранской АЭС вирус Stuxnet, наглядно продемонстрировали, что последствия их воздействия не замкнуты исключительно границами виртуального пространства, а могут проявлять себя и в офлайн реальности. Высшие должностные лица администрации США в последние годы наперебой говорят об угрозе «кибер-Перл-Харбора». В представленном Сенату США в марте 2013 г. докладе «Об оценке мировых угроз» (Worldwide Threat Assessment), подготовленном аналитиками 16 американских спецслужб США, опасность войны в киберпространстве эксперты поставили на первое место в списке угроз⁴.

В отличие от предыдущего направления, информационно-психологическое противоборство имеет весьма продолжительную историю развития. Однако именно в связи с повсеместным проникновением радио и телевидения, формированием глобальных телекоммуникационных сетей и появлением сети Интернет данный вид противоборства обрел качественно новые, невиданные ранее возможности. В основе этой тенденции лежит процесс повышения социальной значимости и социального влияния форми-

³ Федоров А.В. Информационная безопасность в мировом политическом процессе: Учеб. пособие. — М.: МГИМО-Университет, 2006. — С. 91–97.

⁴ Россию признали сложной, но не самой страшной. Спецслужбы США оценили мировые угрозы // Коммерсантъ. — 2013. — 14 марта.

руемой аудиовизуальными масс-медиа виртуальной реальности и киберпространства как интерактивной коммуникационной среды, именуемый нами виртуализацией общества⁵. В качестве последних тенденций в данной области отмечается применение социальных сетевых ресурсов мировой паутины для проведения подрывных действий. В качестве актуального примера подобных операций особо стоит отметить революции, прошедшие в 2011 г. в странах Большого Ближнего Востока и Северной Африки, которые окрестили «твитерными» из-за исключительно важной роли социальных сетей, в механизме развития и управления ходом данных революций⁶.

В правовом плане имеют значимость такие признаки информационного противоборства, как: перманентный характер, отсутствие четкого начала и конца, относительная анонимность и скрытность действий в информационном пространстве, простота маскировки информационных акций под обычные информационные сообщения, сложность идентификации источника информационной агрессии, высокая скорость проведения информационных операций.

На международном уровне правовая дефиниция информационного противоборства, а точнее информационной войны, закреплена в Соглашении между правительствами государств-членов ШОС о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 16 июня 2009 г.⁷ Согласно нему под информационной войной понимается «противоборство между двумя или более государствами в информационном пространстве с целью нанесения ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным и другим структурам, подрыва политической, экономической и социальной систем, массивированной

⁵ *Смирнов А.А.* Обеспечение информационной безопасности в условиях виртуализации общества. Опыт Европейского Союза»: Монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012.

⁶ *Овчинский В.* Мистерии арабских взрывов... // *Завтра*. — 2011. — № 9; *Тукманов Д.* Твитерреволюции // *Завтра*. — 2011. — № 16; *Печуров С.* Арабский Восток: технология управляемого хаоса в действии // *Независимое военное обозрение*. — 2011. — 25 марта.

⁷ *Бюллетень международных договоров*. — 2012. — № 1. — С. 13–21.

психологической обработки населения для дестабилизации общества и государства, а также принуждения государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны».

Реальность информационного противоборства признана на самом высоком международном уровне. В докладе Группы правительственных экспертов A/65/201⁸, учрежденной в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/45 от 8 декабря 2005 г., содержится вывод о том, что «государства разрабатывают ИКТ в качестве инструментов ведения войны и разведки и для применения в политических целях». Верность данного вывода подтверждается примерами из реальной практики. Так, в США, наряду с уже функционирующим Центром национальной кибербезопасности (National Cyber Security Center), в составе вооруженных сил США сформировано Объединенное кибернетическое командование (Unified U.S. Cyber Command), которое должно быть способно в глобальном масштабе координировать усилия всех структур Пентагона в ходе ведения боевых действий, оказывать соответствующую поддержку гражданским федеральным учреждениям, а также взаимодействовать с аналогичными по задачам ведомствами других стран⁹. В январе 2013 г. в СМИ была распространена информация об увеличении численности сотрудников, занимающихся обеспечением кибербезопасности в США и способных проводить кибератаки, более чем в 5 раз до 4,9 тыс. человек¹⁰.

Учитывая возрастающую мощь информационного оружия и форсированное наращивание его потенциалов во многих государствах мира актуализируется задача разработки и принятия мировым сообществом норм международного права, направленных на предотвращение и (или) ограничение ведения информационного противоборства между государствами. Как нами отмечалось ра-

⁸ Доклад правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. — ООН. Нью-Йорк, 2012. — С. 1–10.

⁹ Берд К. Война со многими неизвестными // Компьютера. — 2009. — № 20. — С. 26–29, Иванов В. Пентагон создает кибервойска // Независимое военное обозрение. — 2009. — 11 дек.

¹⁰ Юферев С. США развертывают систему активной киберзащиты // Военное обозрение. — 2013. — 21 марта.

нее¹¹, данная сфера является наиболее сложной и проблемной в плане международно-правового регулирования в системе международной информационной безопасности, так как здесь имеет место прямое столкновение интересов различных государств. Подтверждением этого является последовательное блокирование выдвигаемых Россией и другими странами инициатив по выработке международных обязательств по ограничению производства и применения информационного оружия со стороны обладающих наиболее мощным наступательным потенциалом США, что особенно отчетливо проявилось в рамках работы первой группы правительственных экспертов в период 2004–2005 г., о чем свидетельствует ее председатель А.В. Крутских¹².

Характеризуя существующее положение дел в рассматриваемой сфере, мы всецело разделяем мнение А.В. Федорова о том, что «вопросы правового регулирования информационного противоборства в полной мере не подпадают под действие ни одного из существующих на сегодняшний день международных соглашений»¹³. Полагаем, что нормы действующего международного права весьма ограничено применимы к информационному противоборству между государствами, а попытки гибкого и расширительного их толкования с целью «подвести» под их действие данный вид вооруженной борьбы сталкиваются с большими сложностями. Так, предлагаемая рядом ученых и политиков квалификация масштабных кибератак против информационной инфраструктуры государства в качестве актов агрессии, дающих право на самооборону в смысле ст. 51 Устава ООН, вызывает много вопросов. Как

¹¹ *Смирнов А.А.* Международно-правовое регулирование информационной безопасности: перспективы и приоритеты // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы X ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2 ч. — Ч. II. Москва, 13–14 апреля 2012 г. / Отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева. — М.: РУДН, 2012. — С. 15–25.

¹² *Крутских А.В.* Политико-правовой режим глобальной информационной безопасности // Современная мировая политика / Отв. ред. А.Д. Богатов. — М.: Аспект Пресс, 2009. — С. 483–485.

¹³ *Федоров А.В.* Информационная безопасность в мировом политическом процессе: Учеб. пособие. — М.: МГИМО-Университет, 2006. — С. 184.

определить субъекта киберагрессии и достаточно ли для этого установления государственно-территориальной локализации ее источника? Что делать в случае, если для кибератаки использовалась «зомби-сеть» (ботнет), включающая расположенные в нескольких странах мира компьютеры? С помощью каких средств допустимо наносить «ответно-встречный» удар по субъекту киберагрессии и каковы критерии определения «пропорциональности» ответных действий? И это далеко не полный перечень проблемных аспектов.

В этой связи мы поддерживаем тезис А.В. Федорова о необходимости «инициирования переговорного процесса по заключению принципиально нового соглашения, вводящего однозначно толкуемые требования международно-правовой регламентации различных аспектов ведения информационной войны и информационных операций»¹⁴. Позволим себе высказать ряд соображений в развитие данного предложения.

В отраслевом плане международно-правовое регулирование противодействия информационным войнам должно осуществляться преимущественно в рамках права международной безопасности и международного гуманитарного права. При этом для каждого из выделенных нами направлений информационного противоборства (информационно-психологическое и информационно-техническое) необходимо дифференцированно выработать международно-правовые режимы, которые при некоторой общности базовых принципов будут учитывать специфику каждого из выделенных направлений (субъектов осуществления акций, характеристик информационного оружия, способов и объектов его воздействия и т.д.).

Отметим, что по нашему мнению перспективы международно-правового регулирования в области информационно-психологического противоборства видятся нам весьма скромными, поскольку используемые здесь технологии «мягкой силы» исключительно тонки и трудноотличимы от обычного информационного воздействия СМИ или акторов публичной дипломатии. Поэтому выработка в международном праве соответствующих фильтров,

¹⁴ Федоров А.В. Информационная безопасность в мировом политическом процессе... — С. 185.

позволяющих их идентифицировать и отсеять, представляется затруднительной. В этой связи полагаем, что основной акцент должен быть сделан на соблюдение государствами принципа невмешательства во внутренние дела государства. В свою очередь, это не исключает возможности закрепления в международном договоре права государства на конкретные действия в случае осуществления целенаправленных информационно-психологических атак. В частности, речь может идти о применении государством института дерогации (отступления от выполнения некоторых международных обязательств по защите прав человека)¹⁵, т.е. о возможности ограничения основных прав человека, включая право на получение и распространение информации, свободу массовой информации и др.

В завершении нам хотелось бы уделить внимание анализу перспективного международно-правового акта, в котором реализована попытка международно-правового регулирования информационного противоборства между государствами. Отрадно отметить, что речь идет о российской инициативе — проекте Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности (далее — Проект Конвенции)¹⁶. Документ был представлен нашей страной в сентябре 2011 г. в Екатеринбурге на второй международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности. Он содержит определения ключевых понятий в области международной информационной безопасности (далее — МИБ) и оценку основных угроз международному миру и безопасности в информационном пространстве, закрепляет основные принципы обеспечения МИБ. Проект Конвенции заслуживает отдельного детального анализа. Мы же остановимся на рассмотрении тех его положений, которые имеют отношение к заявленной теме.

¹⁵ Султанов А.Р. Ограничение прав человека в международном праве (право на дерогацию) // Евразийский юридический журнал. — 2008. — № 3 (5).

¹⁶ Текст проекта Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности размещен на сайте Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>.

Первое, что необходимо отметить, это выделение информационного противоборства в качестве одной из составляющих триады основных угроз МИБ наряду с терроризмом и правонарушениями в информационном пространстве. Определение информационной войны в Проекте Конвенции полностью совпадает с изложенной выше дефиницией, содержащейся в договоре ШОС. Более детальный перечень «основных угроз международному миру и безопасности в информационном пространстве» приведен в ст. 4 Проекта Конвенции. Среди них к сфере информационного противоборства между государствами относятся следующие:

- использование информационных технологий и средств для осуществления враждебных действий и актов агрессии;

- целенаправленное деструктивное воздействие в информационном пространстве на критически важные структуры другого государства;

- неправомерное использование информационных ресурсов другого государства без согласования с государством, в информационном пространстве которого располагаются эти ресурсы;

- действия в информационном пространстве с целью подрыва политической, экономической и социальной систем другого государства, психологическая обработка населения, дестабилизирующая общество;

- манипулирование информационными потоками в информационном пространстве других государств, дезинформация и сокрытие информации с целью искажения психологической и духовной среды общества, эрозии традиционных культурных, нравственных, этических и эстетических ценностей, и др.

Среди закрепленных в Проекте Конвенции принципов обеспечения МИБ, относящихся к информационному противоборству, необходимо выделить следующие: признание информационного суверенитета государств и ответственности за собственное информационное пространство; отнесение агрессивной «информационной войны» к преступлениям против международного мира и безопасности; признание права государства на самооборону перед лицом агрессивных действий в информационном пространстве в отношении его при условии достоверного установления источника агрессии и адекватности ответных мер.

Глава 2 Проекта Конвенции регламентирует «меры предотвращения и разрешения военных конфликтов в информационном пространстве». В соответствии со ст. 6 документа, государства-участники обязуются принимать меры к упреждающему выявлению потенциальных конфликтов в информационном пространстве, а также прилагать совместные усилия для их предотвращения, мирного урегулирования кризисов и споров. С этой целью они:

1) обязуются сотрудничать друг с другом в сфере обеспечения МИБ для поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации;

2) будут предпринимать все необходимые меры для предотвращения деструктивного информационного воздействия со своей территории или с использованием информационной инфраструктуры, находящейся под его юрисдикцией, а также обязуются взаимодействовать для определения источника компьютерных атак, проведенных с использованием их территории, противодействия этим атакам и ликвидации последствий;

3) будут воздерживаться от разработки и принятия планов, доктрин, способных спровоцировать возрастание угроз в информационном пространстве, а также вызвать напряженность в отношениях между государствами и возникновение «информационных войн»;

4) будут воздерживаться от любых действий, направленных на полное или частичное нарушение целостности информационного пространства другого государства;

5) обязуются не использовать ИКТ для вмешательства в дела, относящиеся ко внутренней компетенции другого государства;

6) будут воздерживаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения против информационного пространства любого другого государства для его нарушения или в качестве средства разрешения конфликтов;

7) обязуются воздерживаться от организации или поощрения организации каких-либо иррегулярных сил для осуществления неправомерных действий в информационном пространстве другого государства;

8) обязуются воздерживаться от клеветнических утверждений, а также от оскорбительной или враждебной пропаганды для осуществления интервенции или вмешательства во внутренние дела других государств;

9) имеют право и обязуются бороться против распространения недостоверных или искаженных сообщений, которые могут рассматриваться как вмешательство во внутренние дела других государств или как наносящие ущерб международному миру и безопасности;

10) будут принимать меры по ограничению распространения «информационного оружия» и технологий его создания.

Статья 7 Проекта Конвенции регламентирует меры, направленные на разрешение военных конфликтов в информационном пространстве. Согласно ей, государства-участники разрешают конфликты в информационном пространстве, в первую очередь путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность. В случае любого международного конфликта право государств-участников, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства ведения «информационной войны» ограничено применимыми нормами международного гуманитарного права.

На основании анализа приведенных положений Проекта Концепции можно сделать вывод о том, что они носят весьма прогрессивный характер. В документе вполне адекватно отражены угрозы информационного противоборства, определены базовые принципы обеспечения МИБ, касающиеся предотвращения, оценки и реагирования на данную угрозу, а также закреплены конкретные меры по предотвращению и разрешения конфликтов в информационной сфере. Безусловно, представленный Проект Концепции не лишен недостатков. Среди них можно назвать весьма общий характер некоторых норм и отсутствие регламентации механизма их реализации; дискуссионность ряда положений; отсутствие регулирования обязательств негосударственных акторов информационной сферы, которые могут быть вовлечены в сферу информационного проти-

вооружения и т.д. Тем не менее, полагаем, что его принятие в рамках ООН заложило бы фундамент для международно-правового регулирования в сфере МИБ на глобальном уровне, который можно было развивать на региональном уровне и (или) по отдельным направлениям обеспечения МИБ, включая межгосударственное информационное противоборство.

При этом уже сейчас, до момента принятия Проекта Конвенции государствами-участниками ООН, он уже начал оказывать свое воздействие на практику международных отношений, выступая ориентиром для членов мирового сообщества в поиске путей реагирования на новые вызовы в информационной сфере, о чем заявил специальный координатор МИД России по вопросам политического использования ИКТ А. Крутских на Национальном форуме информационной безопасности «Инфофорум-2013».

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НЕСТАБИЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВ КАК УГРОЗА МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Мария Владиславовна Попадейкина

аспирант экологического факультета
Российский университет дружбы народов
mari-juli@yandex.ru

Глобальный характер экономических проблем и обострившаяся борьба за природные ресурсы определили основную тенденцию последней четверти XX — первого десятилетия XXI в. — рост политической нестабильности в ряде стран ближневосточного региона. Это может служить фактором обострения техногенной ситуации не только данного региона.

В последние десятилетия возросло количество техногенных катастроф, а в свете политической нестабильности отдельные эксперты предполагают увеличение рисков возникновения подобных чрезвычайных ситуаций с тяжелыми эколого-экономическими последствиями в разы. Следует отметить, что уже в настоящее время невоенные потери населения планеты от техногенных аварий становятся сравнимы с потерями в военное время. Во второй половине XX — начале XXI в. стремительно нарастает антропогенный авантюризм и пренебрежение природой¹. Можно предположить, что политика отдельных государств по дестабилизации ситуации и поощрению антигосударственных сил в отдельных странах не только опасна для этих стран и региона в целом, но представляет угрозу международной эколого-экономической безопасности.

¹ Ноксология: Учебник / Под общ. ред. С.В. Белова. — М., 2013. — С. 23.

Сравнивая данные по жертвам, экономическим и экологическим последствиям от военных действий и от невоенных техногенных аварий, следует отметить, что негативных жертв от невоенных — техногенных катастроф в разы выше, чем пострадавших в милитаризованных действиях, а последствия — непредсказуемы, сказываются в течение десятков, иногда сотен лет и требуют дорогостоящей ликвидации, которая крайне сложна, а порой невозможна в полном объеме. Примерами таких техногенных аварий являются:

Бхопальская катастрофа. 3 декабря 1984 г. в результате выброса паров метилизоцианата на химическом заводе Union Carbide в индийском городе Бхопал (штат Мадхья-Прадеш) непосредственно в день аварии погибло 3 тыс. человек, 15 тыс. умерло в последующие годы. Общее количество пострадавших разными экспертами оценивается в 150—600 тыс. человек. Изложенное дает основание считать бхопальскую трагедию крупнейшей в мире техногенной катастрофой по числу жертв. 7 июня 2010 г. Индийский суд приговорил семерых виновников этой трагедии к двум г.м тюремного заключения каждого².

Чернобыльская катастрофа. 26 апреля 1986 г. — авария на Чернобыльской АЭС (Украина, СССР), крупнейшая в истории человечества авария на АЭС. В результате разрушения четвертого энергоблока в атмосферу были выброшены радиоактивные изотопы. Из зоны радиусом 30 км от взорвавшегося реактора была проведена полная эвакуация жителей. Проживание в ней было запрещено³.

По официальным данным, в результате аварии на Чернобыльской АЭС погибли 56 человек, еще 4 тыс. скончались впоследствии. Кроме того, Международное агентство по изучению рака прогнозирует, что итоговая численность жертв аварии составит 16 тыс. человек; РАН оценивает количество скончавшихся из-за радиоактивных последствий в 200 тыс. человек, из которых 60 тыс. погибли в России, остальные — в Белоруссии и Украине. В На-

² URL: <http://catastrofe.ru/techno/himio/51-bhopal.html>.

³ URL: <http://www.spazint.ru/sistemy-zashhit/technogennye-avarii/katastrovy-na-aes.html>.

циональной академии наук Белоруссии говорят о 93 тыс. смертей и 270 тыс. случаев заболевания раком, а специалисты Национального комитета радиологической защиты Украины насчитали 500 тыс. погибших⁴.

Фукусима. 12 марта 2011 г. — авария на АЭС Фукусима-1 (Япония). После аварии в Чернобыле и образования Чернобыльской зоны отчуждения это вторая в истории человечества территория, откуда было эвакуировано гражданское население вследствие аварии на работающей АЭС. Эвакуация населения была выполнена с территорий радиусом 20 км вокруг разрушенной АЭС. Из зоны заражения было эвакуировано 78 000 человек. Отметим, что всего, включая 30-километровый радиус временного отселения населения, было эвакуировано около 140 000 человек⁵.

Сегодня Япония вспоминает катастрофу на Фукусиме. 11 марта 2013 г. все граждане Японии почтили память погибших два года назад сограждан во время 9-балльного землетрясения и цунами. Тогда, по официальным данным, погибло 15 881 человек, 2668 японцев до сих пор значатся пропавшими без вести. Высочайшая нагонная волна, поднявшаяся почти на 3 км, погубила жизни примерно 90% от общего числа жертв, они утонули. Лишь 4,2% погибших получили травмы, несовместимые с жизнью. Среди погибших в основном преобладали пожилые люди в возрасте более 65 лет, их количество составило 56%⁶.

Бангладеш. 24.04.2013 в пригороде столицы Бангладеш Дакки обрушилось восьмиэтажное здание, в котором находилось несколько фабрик. Несколько сотен человек погибли на месте и более 800 пострадавших были доставлены в больницу. Представители власти заявили, что под завалами могут оставаться еще сотни человек⁷.

⁴ URL: http://stalkervse.ucoz.ru/publ/pogibshhie_v_tot_rakovoj_god_na_aeh/1-1-0-31.

⁵ URL: http://fukushima-news.ru/publ/mnenija_prognozy/chitatelej/zona_otchuzhdenija_aehs_fukusima_1_sostojanie_territorii_posle_polugodovoj_izoljacii/5-1-0-163.

⁶ URL: <http://nantius.ru/sobytiya-i-proishestviya/yaponiya-vspominaet-katastrofu-na-fukusime-proizoshedshuyu-god-nazad.html>.

⁷ URL: http://ria.ru/trend/Bangladesh_collapse_24042013.

Последствия техногенных аварий можно сравнить с потерями в результате военных действий:

Ирак. По меньшей мере 116 тыс. мирных иракцев и 4800 солдат коалиции западных стран погибли во время войны в Ираке с 2003 по 2011 г.⁸

Ливия. Гражданская война в Ливии стала крупнейшим по числу жертв конфликтом в ходе Арабской весны. Стране нанесен большой экономический ущерб. Число погибших по состоянию на конец августа 2011 г. достигло 50 тыс. человек⁹.

Сирия. Конфликт в Сирии длится с марта 2011 г. К настоящему времени, по различным данным, поступающим в ООН, жертвами насилия в стране стали от 20 до 30 тысяч человек. Власти Сирии заявляют, что сталкиваются с сопротивлением хорошо вооруженных боевиков, поддержка которым оказывается извне¹⁰. По сообщению Национального совета Сирии, число беженцев, перешедших из-за боевых действий в соседнюю Турцию, превысило 250 тыс. человек¹¹.

По данным Верховного комиссара ООН по делам беженцев, общее число сирийцев, покинувших родину, составило 226 тыс. Люди бегут в соседние страны: Иорданию, Ирак, Ливан и Турцию. Как ожидается, ситуация может только ухудшиться¹².

Нестабильность политических режимов на Ближнем Востоке выводит на улицы вооруженные массы населения, не имеющего ни малейшего представления об опасностях эксплуатации сложнейших объектов техносферы этих стран. В условиях развертывания вооруженных столкновений с оппозицией или активизации террористической деятельности на территории этих государств резко возрастает вероятность крупных аварий и техногенных катастроф.

Например, для международного сообщества серьезную опасность могут представить террористические акты на химических

⁸ URL: <http://www.georgiatimes.info/news/87898.html>.

⁹ URL: <http://kak-spasti-mir.ru/arabskaya-vesna-situaciya-v-livii>.

¹⁰ URL: http://ria.ru/arab_riot/20121109/910250222.html.

¹¹ URL: <http://ru.wikipedia.org>.

¹² URL: <http://svukr.at.ua/news/2012-09-01-267>.

объектах *Ирана* в городах Тебриз и Тегеран. Развал системы промышленной безопасности на крупных металлургических объектах в городе Исфахан уже сегодня приводит к загрязнению окружающей среды. Особую опасность может в будущем представить атомная станция в г. Бушер, которая может стать в условиях политической нестабильности в стране объектом атомного терроризма. Да и просто техническая безграмотность ряда оппозиционеров, не могущих оценить реальную техногенную угрозу, может стать детонатором экологической катастрофы на региональном уровне.

В *Египте* еще со времен колонизации страны по настоящее время развивалась легкая и тяжелая промышленность. В результате политических конфликтов система охраны труда этих предприятий разваливается. Вооруженные столкновения усугубляют проблему обеспечения промышленной безопасности объектов. При этом с приходом к власти радикальных исламистских сил резко снизилось влияние международного сообщества на формирование нормативно-правовой базы регулирования промышленной безопасности в стране.

Пакистан обладает не только ядерным оружием, но и разветвленной сетью предприятий, его производящих. На фоне постоянных столкновений суннитов и шиитов угроза международной ядерной катастрофы видится вполне реальной. Как отметил известный специалист по региону БСВ профессор В.Г. Коргун, Пакистан представляет прямую угрозу мировому сообществу, и не только в техносфере.

В эпоху глобальной взаимозависимости и резкого возрастания невоенных угроз экосфере — техногенных аварий — неотъемлемым элементом человеческого правосознания становится понятие экологической безопасности как стабильности политических режимов. В обиход вошли понятия «экологический кризис», «экологическая катастрофа», требующие в качестве выхода из них комплекс неотложных мер, неразрывно связанных с борьбой за мир в духе Стокгольмской конференции 1972 г., Декларации Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г.. В дополнительном протоколе 1977 к Женевской конвенции 1949 сказано, что при ведении военных действий должна проявляться забота о защите природной среды от обшир-

ного, долговременного и серьезного ущерба¹³. Невозможность решить глобальные экологические проблемы усилиями одной страны требует пересмотра приоритетов внешней политики государств и экологизации международных отношений в плане исключения решения сиюминутных политических и экономических интересов за счет вмешательства во внутренние дела третьих стран. Социально — политические потрясения оранжевых революций и арабской весны могут вызвать неконтролируемую цепь экологических катастроф в результате дестабилизирующих действий на особо опасных техногенных объектах — атомных станциях, химических производствах и т.д.

Не единичны случаи, когда экологический дефицит становится одной из причин межгосударственного вооруженного конфликта. Приведенные выше примеры свидетельствуют, что доступ к природным ресурсам может стать как пусковым механизмом конфликта, так и фактором обострения уже существующего.

В силу разногласий между развитыми и развивающимися странами, естественного стремления государств отстаивать в первую очередь собственные национальные интересы перспективным направлением становится региональное сотрудничество под решающим руководством ООН, основанное на относительном сходстве социально-экономических и политических задач стран того или иного региона, неукоснительного соблюдения принципа невмешательства во внутренние дела суверенных государств, исключение финансирования и вооружения оппозиции в третьих странах, жесткая борьба с наемничеством.

Универсального подхода к решению глобальных экологических проблем пока не выработано. Необходим комплекс мер, предусматривающих сочетание рыночных механизмов, государственного регулирования и усиления роли ООН в деле международного регулирования и устойчивого развития национальных экосистем в условиях политической стабильности. Столкновение интересов

¹³ *Бакиев Р.С., Кудрина И.В.* Законодательное обеспечение экологической безопасности // Экологическая безопасность России: Материалы Всероссийской конференции по экологической безопасности. — М., 2002. — С. 21–27.

национального развития отдельных государств серьезно препятствует выработке согласованных позиций по целому ряду принципиальных проблем. В этой связи представляется необходимым расширить исследования в сфере развития международно-правовых механизмов регулирования эколого-политической безопасности государств.

Представляется целесообразным при ООН сформировать Международную службу чрезвычайных ситуаций, на которую возложить обеспечение безопасности промышленно-опасных объектов в условиях политической нестабильности. Повысить ответственность государств за провоцирование или поощрение оппозиционных сил к созданию политической нестабильности государства, повлекшей экологическую катастрофу или промышленную аварию с тяжкими последствиями для экологической безопасности на международном или региональном уровнях. Необходимо решить проблему обеспечения безопасности жизнедеятельности на промышленных объектах, представляющих угрозу устойчивому развитию человечества, путем признания международных актов по экологической безопасности общеобязательными, по аналогии с Женевскими конвенциями с протоколами. Так же следует всесторонне рассмотреть вопрос о возможности применения многосторонних вооруженных сил ООН¹⁴ для обеспечения международной экологической безопасности в условиях политических кризисов.

¹⁴ Право международных организаций: Учебник / Под ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. — М., 2013. — С. 5.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БОРЬБА С НЕЗАКОННЫМ, НЕСООБЩАЕМЫМ И НЕРЕГУЛИРУЕМЫМ ПРОМЫСЛОМ В РАЙОНЕ АТЭС

Камиль Абдулович Бекашев

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права
Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

В Казанской декларации АТЭС по продовольственной безопасности, принятой 31 мая 2012 г., п. 22, 23 и 24 в значительной мере посвящены проблеме предотвращения незаконного, несообщаемого и нерегулируемого (ННН) промысла¹, который, образно выражаясь, является проявлением биотерроризма XXI века.

Как сказано в этом документе, «мы осознаем важность укрепления партнерства на двусторонней и многосторонней основе по борьбе с ННН промыслом и связанной с ним торговлей также как с разрушительными методами рыболовства. В этом контексте мы просим ...должностных лиц и Рабочую группу по океанам и рыболовству способствовать сотрудничеству и обмену информацией, касающейся ННН промысла и мер управления, применяемых региональными организациями по управлению рыболовством».

В этом п. изложены основы борьбы с ННН промыслом и определена Стратегия двустороннего сотрудничества в плане противостояния незаконному промыслу.

¹ О деятельности Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества по предотвращению ННН промысла подробнее см.: *Крайний А.А., Бекашев К.А.* Международные проблемы борьбы с ННН промыслом: политика и право. — М., 2012. — С. 140–142.

Позвольте кратко проинформировать Вас о том, что сделано Российской Федерацией в плане выполнения Казанской декларации и о том, что предстоит еще сделать².

ННН промысел

После принятия в Казани декларации, Российская Федерация интенсифицировала работу по заключению двусторонних Соглашений по борьбе с ННН промыслом. В частности, 8 сентября 2012 г. во Владивостоке Правительства Российской Федерации и Японии подписали Соглашение о сохранении, рациональном использовании живых морских ресурсов в Северо-Западной части Тихого океана и управлении ими, а также о предотвращении незаконной торговли живыми ресурсами.

Хотелось обратить внимание на то, что это Соглашение затрагивает два блока проблем:

- борьба с ННН промыслом;
- предотвращение незаконной торговли живыми ресурсами.

Кратко изложу сущность *первого блока проблем*. Основными технико-юридическим способами (или иначе — средствами) предотвращения ННН промысла являются:

- контроль за промыслом живых морских ресурсов;
- обеспечение гарантированного доступа компетентных органов к информации о названии, типе, регистрационном номере и позывных судна;
- обеспечение установки на российских судах, осуществляющих рыболовство и морские научные исследования, технических средств контроля, обеспечивающих автоматическую передачу информации о местонахождении судна, объеме, находящихся на его борту живых ресурсов, продукции рыболовного промысла на непрерывной основе;
- предоставление компетентным органам всей имеющейся информации в отношении лиц, осуществляющих рыболовную деятельность и занимающихся вывозом живых морских ресурсов на территорию Японии, а также об их причастности к ведению ННН промысла.

² Автор в составе российских делегаций принимал участие в разработке всех соглашений и меморандумов, излагаемых в данных тезисах.

Второй блок проблем связан с предотвращением незаконной торговли живыми морскими ресурсами. Согласно ст. 4 Соглашения при вывозе лицом, осуществляющим экспорт, живых морских ресурсов в Японию, компетентный орган России, уполномоченный на выдачу сертификатов (таковым является соответствующее территориальное управление Росрыболовства) на основе письменной заявки экспортера (судовладельца или перерабатывающего предприятия) должен выдать такому лицу *сертификат*, подтверждающий законность происхождения вывозимых морских ресурсов. Этот документ должен предъявляться в порту выгрузки на территории Японии. Без данного сертификата продукция признается браконьерской и подлежит аресту, а судно — задержанию.

Объектом данного Соглашения, являются, в основном, ресурсы (крабы) российского происхождения и продукция из них.

В настоящее время в России выполняется процедура ратификации Соглашения. Японская сторона недавно заявила, что она практически готова к его выполнению.

Второе Соглашение, которое является, по существу, практически идентичным японскому, — это Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН промысла живых морских ресурсов, подписанное 6 декабря 2012 г. Данное Соглашение также подлежит ратификации, поскольку в соответствии с Федеральным законом РФ «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. исполнение его требует изменения действующих законодательных актов, например, по тем вопросам, которые касаются выдачи сертификатов о происхождении уловов и мер по контролю за иностранными судами, находящимися в российских водах, а также в тех частях, которые касаются возможности изъятия незаконного улова и задержания судна.

Ранее были заключены Соглашения о предотвращении ННН промысла с Республикой Корея (2009 г.) и КНДР (2012 г.). Соглашение с Республикой Корея уже ратифицировано, а с КНДР находится в процессе ратификации³. Помимо юридически обязатель-

³ Тексты этих соглашений см.: *Крайний А.А., Бекяшев К.А.* Указ. соч. — С. 336–350.

ных документов — т.е. соглашений, Российская Федерация подписала меморандумы о взаимопонимании, например, в 2012 г. с правительством Канады о сотрудничестве по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла. Меморандум, хотя и не является международным документом, в полном смысле этого слова, так как не создает прав и обязанностей, регулируемых международным правом, закрепляет нормы так называемого «мягкого права». Надеемся, что на его основе будет разработано и принято межправительственное Соглашение. Переговоры по этому вопросу ведутся.

В течение более чем пяти лет Россия ведет переговоры с США о подписании Соглашения, касающегося сотрудничества по предотвращению ННН промысла. Обе стороны выражают желание иметь такой документ. В настоящее время процесс его разработки практически завершен.

Росрыболовство ведет переговоры с Вьетнамом, Филиппинами, Новой Зеландией, Австралией, Индонезией и рядом других стран АТЭС по вопросу предупреждения ННН промысла и Россия находит в этом вопросе положительный отклик и взаимопонимание.

В заключении несколько слов об аквакультуре, которая играет известную роль в обеспечении продовольственной безопасности и об этом особо отмечено в п. 23 Казанской декларации. Росрыболовство выступает за скорейшее принятие разработанного нами законодательства «Об аквакультуре», который принят Государственной Думой 25 марта 2011 г. в первом чтении.

В настоящее время подготовлен проект поправок предлагаемых ко второму чтению, обеспечивающих устранение пробелов в регулировании отношений в области товарного рыбоводства (аквакультуры).

Указанный законопроект, с учетом поправок правительства Российской Федерации, направлен на обеспечение нормативно-правового регулирования в области аквакультуры и определяет аквакультуру как деятельность по разведению и (или) содержанию и выращиванию объектов аквакультуры в искусственно созданных условиях обитания или естественной среде обитания, их выпуску в водные объекты рыбохозяйственного значения с целью изъятия

или пополнения запасов водных биоресурсов, а также получения продукции аквакультуры и оказания рекреационных услуг.

Кроме того, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «О любительском рыболовстве». В настоящее время законопроект проходит подготовку к первому чтению и его скорейшее принятие обеспечит право граждан на осуществление любительского рыболовства свободно и бесплатно в целях личного потребления водных биоресурсов и в целях отдыха.

Любительское рыболовство, как и аквакультура, будет способствовать развитию мелкомасштабного промысла в целях обеспечения продовольственной безопасности, как к этому призывает Казанская декларация АТЭС.

КОНЦЕПЦИЯ ОЭСР ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ УЩЕРБА ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ

Алена Владимировна Кодолова

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Санкт-Петербургского научно-исследовательского
центра экологической безопасности РАН

В 1993 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» начала свое действие Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС), которая стала основой для поддержки стран в решении их наиболее насущных экологических проблем и обеспечении устойчивого развития. Позднее, в 1998 г. на уровне министров экологии стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), было решено, что ПДООС должна быть сосредоточена на проблемах новых независимых государств бывшего Советского Союза и тех стран Центральной и Восточной Европы, которые еще не вовлечены в процесс вступления в Европейский союз. Для координации действий государств и помощи в реализации ПДООС в 1993 г. была образована Специальная рабочая группа по реализации ПДООС (СРГ ПДООС), в которой участвуют как представители стран ОЭСР, так и Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, а также международные организации, финансовые институты, парламентские и общественные организации.

СРГ ПДООС не имеет статуса международной организации, функции Секретариата СРГ ПДООС выполняет Директорат по охране окружающей среды ОЭСР.

В 2009 г. к заседанию СРГ ПДООС в Кишиневе был подготовлен документ «Экологическая ответственность за причинение ущерба природным ресурсам в странах ОЭСР: концепция и ключевые подходы».

В данном документе содержалось понятие и основные принципы экологической ответственности в странах ОЭСР, а также была заложена основа для сравнительного анализа режимов экологической ответственности в странах ОЭСР и странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). В качестве основной цели документа ставилось стимулирование дискуссии должностных лиц и экспертов стран ВЕКЦА о приоритетах реформы норм об ответственности за экологический ущерб в этих странах.

В период с 2009 по 2012 г. проводились заседания СРГ ПДООС, посвященные вопросам экологической ответственности, в том числе, разрабатывались рекомендации для стран ВЕКЦА о повышении эффективности возмещения ущерба природным ресурсам.

В результате работы по рассматриваемому направлению были приняты документы на встречах государственных и независимых экспертов СРГ ПДООС, в целом складывающиеся в концепцию об экологической ответственности за причинение ущерба природным ресурсам.

В качестве основы концепции можно рассматривать идею дифференцированного подхода к изучению, регулированию и порядку возмещения будущих (прогнозируемых), текущих (фактических) и прошлых экологических ущербов. Во многом данный подход основан на положениях Директивы 2004/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде (далее — Директива 2004 г.).

Названная Директива в отличие, например, от российского законодательства предусматривает не гражданско-правовые, а административные механизмы по предотвращению и устранению экологического ущерба. Указанные меры природопользователь принимает либо добровольно, либо по решению компетентного государственного органа.

Если в нашей стране как понятие «вред», так и «ущерб» имеют в основном экономическое, стоимостное содержание и основываются на положениях гражданского законодательства о возмещении убытков (ст. 15 ГК РФ, а также гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда»), то европейское законодательство, напротив, считает ущерб, причиненный окружающей среде, предметом регулирования публичного права, в отличие от гражданско-правового понимания ущерба. Поэтому и устранение экологического ущерба проводится в рамках административно-правовых процедур.

Например, в Польше в целях реализации Директивы 2004 г. был принят национальный Закон № 75 «О предотвращении и устранении экологического ущерба» от 13 апреля 2007 г.¹, основывающийся на модели административной ответственности. Положения упомянутого Закона используются при непосредственной угрозе причинения экологического ущерба от деятельности природопользователя.

Помимо дифференцированного подхода к возмещению будущих, текущих и прошлых экологических ущербов, в качестве ключевых можно рассматривать следующие положения концепции об экологической ответственности.

1. Экологическая ответственность является важным инструментом предотвращения нарушения нормативных природоохранных требований и представляет собой не карательный режим, призванный наказать оператора, нанесшего ущерб, а систему, направленную на устранение экологического ущерба.

2. Под возмещением ущерба, причиненного природным ресурсам, должна пониматься не денежная санкция, подлежащая уплате ответственной стороной государству, а либо принятие восстановительных мер ответственным лицом, либо возмещение данной стороной затрат на устранение загрязнения, понесенных государством (приоритет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме перед денежной).

3. Размер экологического ущерба можно оценивать как сумму затрат на проведение первичных, дополнительных и компенсационных восстановительных мер.

¹ URL: <http://www.hoganlovells.com/files/Publication/15c5608b-5749-4eea-adcf>.

Первичные восстановительные меры — это меры по уменьшению или устранению ущерба, причиненного конкретному объекту, как правило, в виде удаления загрязняющих веществ из природной среды, или меры по сокращению их дальнейших выбросов (сбросов). В случае если принятие первичных восстановительных мер является недостаточным для устранения наиболее серьезных последствий причинения вреда природным ресурсам, требуется принятие *дополнительных восстановительных мер*. При восстановлении поврежденных природных объектов важным является временной фактор, поэтому затраты на восстановительные меры, проводимые в период с момента принятия первичных или дополнительных мер до полного восстановления компонентов природной среды (или затраты на *компенсационные восстановительные меры*) также необходимо учитывать при определении экологического ущерба.

4. Система обязательного экологического страхования для видов деятельности, особо опасных для окружающей среды является наиболее эффективным решением проблемы нежелания предприятий приобретать страхование экологических рисков.

5. Помимо экологического страхования в качестве способов предоставления финансовых гарантий в отношении риска загрязнения окружающей среды можно рассматривать:

- банковскую гарантию;
- личное или дополнительное обеспечение;
- «экологические» депозиты.

6. В национальном законодательстве должен быть предусмотрен порядок устранения прошлого экологического ущерба, виновник причинения которого не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Ирма Элгуджевна Кванталиани

аспирантка кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

kvantalianiirma@yandex.ru

Противодействие угрозам и вызовам, порожденным эпохой становления глобального информационного общества, является одним из вопросов, которые затрагивают стратегические проблемы обеспечения устойчивого развития современного мира, и решение которых возможно лишь при условии объединения усилий членов международного сообщества.

Проблема сдерживания и предотвращения реальных и потенциальных угроз в информационной сфере относится к числу наиболее серьезных вызовов национальной и международной безопасности XXI в.

В ООН идет работа над многими аспектами проблемы информационной безопасности. 4 декабря 2000 г. и 19 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея одобрила продвигавшиеся США и другими развитыми странами резолюции 55/63 и 56/121 под общим названием «Борьба с преступным использованием информационных технологий», направленные на создание правовой основы для этой цели¹. 20 декабря 2002 г. Генеральная Ассамблея одобрила без голосования резолюцию 57/239 «Создание глобальной культуры ки-

¹ UN Doc. A/RES/55/63, 4 December 2000; UN Doc. A/RES/56/121, 19 December 2001.

бербезопасности» (ГКК)², в число соавторов которой вошла и Россия.

Активизировать усилия по преодолению «цифрового разрыва», путем облегчения передачи информационно-коммуникационных развивающимся странам и наращивать их потенциал в вопросах профессиональной подготовки в области кибербезопасности, а также проводить, в приоритетном порядке, общую политику защиты общества от правонарушений в информационном пространстве, путем принятия соответствующих законодательных актов и укрепления международного сотрудничества призвана резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2009 г. «Создание глобальной культуры кибербезопасности и оценка национальных усилий»³.

Помимо контроля над вооружениями и экспортного режима существует еще одна область политической активности, в которой могут быть, в равной мере, заинтересованы все члены международного сообщества. Этой областью является расширение международного сотрудничества и кооперации в сфере информационной безопасности⁴.

Главные задачи такого сотрудничества состоят в решении актуальных проблем, касающихся кризисного управления и планирования, информационных обменов, расширения связей между государствами, а также между их отдельными министерствами и ведомствами с целью гармонизации национальных законодательств и выработки общих усилий по борьбе с терроризмом⁵.

Характерной особенностью стратегии международной кооперации в настоящее время является то, что шаги по ее укреплению не обязательно предпринимать на глобальном уровне⁶. Вполне до-

² UN Doc. A/RES/57/239, 20 December 2002.

³ UN Doc. A/RES/64/211, 21 December 2009.

⁴ Федоров А.В. Информационная безопасность в мировом политическом процессе. — М.: МГИМО-Университет, 2006. — С. 78.

⁵ Асанович В.Я., Маньшин Г.Г. Информационная безопасность. Анализ и прогноз информационного воздействия. — М.: Амалфея, 2006. — С. 24.

⁶ Крутских А.В. Политико-правовой режим глобальной информационной безопасности // Современная мировая политика / Отв. ред. А.Д. Богатуров. — М.: Аспект Пресс, 2009. — С. 484, 485.

пустимо заключение двусторонних или многосторонних договоренностей по мерам обеспечения взаимной безопасности⁷. Впоследствии, такие двусторонние и региональные договоренности могут выступать в качестве эталона для выработки соглашений на более высоком уровне и с более широким составом участников. Отсюда следует также, что сторона — инициатор заключения международных договоренностей может приобрести существенные преимущества.

Базовыми элементами для развития такого сотрудничества могли бы стать:

- определение характеристик возникающих угроз, связанных с информационными войнами, и достижение общего понимания потенциальных угроз;

- выработка защитных механизмов и практических методов снижения уязвимости информационных систем и сетей;

- обмен на постоянной основе результатами анализа сложившейся ситуации и информацией о потенциальных противниках и чрезвычайных происшествиях, связанных с работоспособностью информационных инфраструктур, с целью выработки адекватных мер противодействия потенциальным угрозам;

- меры по обнаружению атак на критические информационные инфраструктуры и, в случае их обнаружения, применение той или иной формы принуждения для прекращения атаки;

- меры взаимопомощи в случае повреждений объектов информационных инфраструктур в результате стихийных бедствий.

В качестве своеобразного механизма контроля за информационным оружием можно рассматривать ст. 17 Конвенции Совета Европы о киберпреступлениях, которая предполагает внесение в законодательство государств-участников Конвенции положений, предусматривающих ответственность за производство, распространение, или иным образом создание доступа к устройствам, включая компьютерные программы, разработанные или адаптированные для целей совершения любого из преступлений против

⁷ Смирнов А.А. Обеспечение информационной безопасности в условиях виртуализации общества. Опыт Европейского Союза: Монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. — С. 32.

компьютерных систем⁸. Тем не менее, данная статья не охватывает более обширные сферы, где возможно применение информационного оружия, например, информационные войны, то есть действия, осуществляемые государством.

В последние годы возрастает озабоченность возможностью использования методов и средств информационной войны в экономической сфере, в связи с чем западные специалисты выделяют две основные формы экономического информационного противоборства: информационную блокаду и информационный империализм.

Новые правовые механизмы должны содействовать сохранению того позитивного потенциала, который уже накоплен в международном праве, а также его использованию для противодействия новым угрозам международной безопасности.

Все вопросы обеспечения информационной безопасности государства, помимо технических средств, должны регулироваться, прежде всего, нормами международного права, так как средства информационного воздействия имеют деструктивные последствия не только для государства, против которого они направлены, но и для всего мирового сообщества⁹. Несмотря на усилия мирового сообщества по укреплению международной безопасности, ситуация остается крайне сложной.

⁸ CDPC (2001) 17.

⁹ *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.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ ПО ЗАЩИТЕ ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЯ

Лидия Владимировна Игольникова

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

lidyana27@mail.ru

Организация Объединенных Наций (ООН) непосредственно занимается проблемами уменьшения опасности глобальных бедствий начиная с 70-х гг. XX века. Для этой цели в 1971 г. было создано Бюро Координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий. Ныне этим вопросом в структуре ООН занимается Управление по координации гуманитарных вопросов.

Под эгидой этого Управления в 1973 г. начала осуществление научно-исследовательского проекта, в рамках которого в 1979 г. было проведено совещание группы экспертов, специализирующихся на крупных природных угрозах метеорологического, геологического и геофизического происхождения. В докладе этой группы экспертов, в частности, отмечено: «действительные и потенциальные последствия природных угроз становятся настолько серьезными и настолько во все большей степени глобальными по своим масштабам, что отныне следует делать больший акцент на планировании и предотвращении в период до наступления стихийного бедствия»¹.

В резолюции, принятой в 1987 г., ГА ООН признала «ответственность системы Организации Объединенных Наций за содействие международному сотрудничеству в изучении стихийных бед-

¹ Цит. по: Док. ООН. A/CN.4/622, 3 мая 2013 г.

ствий геофизического происхождения и в разработке методов уменьшения вызываемых ими опасностей, а также за координацию помощи в случае стихийных бедствий, подготовительных мер и предупреждения, включая прогнозирование и раннее оповещение» и постановила объявить 1990-е годы Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий.

В 1989 г. ГА ООН утвердила Международные рамки действий для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, в которых определены меры, надлежащие принятию системой Организации Объединенных Наций. Эти меры предназначены для обеспечения готовности к стихийным бедствиям, их предупреждению, оказанию помощи и быстрому восстановлению».

В 1991 г. ГА ООН приняла резолюцию 46/182, в приложении к которой содержались руководящие принципы относительно оказания гуманитарной чрезвычайной помощи, обеспечения готовности, предупреждения и перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению.

В этом же году ГА ООН одобрила предложение о созыве всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий в целях содействия осуществлению Международных рамок действий.

В 1994 г. в Иокогаме (Япония) состоялась Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий. По итогам среднесрочного обзора Десятилетия на ней была принята Иокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их последствий, а также План действий. В Иокогамском обращении 148 государств-участников подтвердили, что «предупреждение бедствий, смягчение их последствий, обеспечение готовности к ним и оказание чрезвычайной помощи представляют собой четыре фактора, которые способствуют претворению в жизнь политики и устойчивого развития².

В 1999 году начала осуществляться Международная стратегия по уменьшению опасности стихийных бедствий в качестве одной из последующих мер в связи с Международным десятилетием по

² Док. ООН. A/CONF172/9, глава I, резолюция I, приложение I.

уменьшению опасности стихийных бедствий и по развитию Иокотамской стратегии и План действий³.

В 2002 г. в Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию было заявлено, что комплексный подход к оценке уязвимости и риска и борьбе со стихийными бедствиями, включая предотвращение, смягчение последствий, обеспечение готовности, принятие мер реагирования и восстановление, является существенно важным элементом более безопасного мира в XXI веке⁴.

В 2003 г., принятая на двадцать восьмой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца Программа гуманитарных действий была нацелена на четыре главные области, одна из которых касалась уменьшения опасности и последствий бедствий и совершенствования механизмов обеспечения готовности и реагирования. Заключительная цель программы состоит в признании важности снижения степени опасности бедствий и принятия мер по сведению к минимуму последствий для находящихся в уязвимом положении групп населения.

В Докладе Генерального секретаря ООН указано, что «необходимо добиваться дальнейшего развития Международной стратегии уменьшения опасности бедствий в качестве более заметного, общепризнанного и гибкого инструмента уменьшения опасности и уязвимости против стихийных бедствий и связанных с ними экологических и техногенных катастроф»⁵.

В 2004 г. ГА ООН признала «необходимость дальнейшего углубления и использования существующих научно-технических знаний для уменьшения уязвимости перед стихийными бедствиями». Поэтому она постановила созвать в 2005 г. Всемирную конференцию по уменьшению опасности стихийных бедствий⁶.

Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий состоялась в Кобе, Хиого (Япония) 18–22 января 2005 г. Своей резолюцией 1 она приняла Хиогскую декларацию, а своей резолюци-

³ Рез. ГА ООН 54/219.

⁴ Док. ООН. A/CONF199/20, приложение, п. 37.

⁵ Док. ООН. A/58/277, п. 1.

⁶ Рез. ГА ООН 58/214.

ей 2 — Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин⁷.

В Хиогской программе действий подчеркивается ответственность каждого государства за принятие эффективных мер для уменьшения опасности бедствий, «включая защиту населения на его территории».

В ходе процесса обзора прогресса в достижении положений Июкогамской стратегии были выявлены конкретные пробелы в следующих ключевых областях для создания соответствующей базы для действий на десятилетие 2005–2015 гг.: а) управление: организационные, правовые и политические рамки; б) выявление, оценка и мониторинг рисков и раннее предупреждение; в) управление знаниями и образование; г) уменьшение основополагающих факторов риска; и д) готовность к осуществлению эффективных мер реагирования и восстановительных мероприятий.

В 2005 г. в своей резолюции ГА ООН признала, что Хиогская рамочная программа действий дополняет Июкогамскую стратегию и ее План действий, и призвала более эффективно интегрировать задачу уменьшения опасности бедствий в политику, планирование и разработку программ в области устойчивого развития⁸.

В 2007 г. ГА ООН приняла резолюцию, в которой она «отмечает предложение о создании Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий в качестве механизма-преемника Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий и с учетом осуществления Хиогской рамочной программы действий постановляет, что Глобальная платформа будет иметь тот же мандат, что и Межучрежденческая группа по уменьшению опасности стихийных бедствий»⁹. После этого были проведены четыре сессии Глобальной платформы в 2007, 2009, 2011 гг. и в мае 2013 г. Руководство подготовительной и последующей работой в связи с сессиями Глобальной платформы осуществляется Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам

⁷ Док. ООН. A/CONF.206/6 и Согг.1, глава I, резолюция 2.

⁸ Рез. ГА ООН 60/195.

⁹ Рез. ГА ООН 61/156.

уменьшения опасности бедствий, которая была учреждена в 1999 г. в качестве секретариата Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий¹⁰.

В своей резолюции 66/199 ГА ООН подтвердила, что Глобальная платформа является «главным форумом на глобальном уровне для координации консультативной помощи по стратегическим вопросам и развития партнерских связей в сфере уменьшения опасности бедствий»¹¹.

Хиогская программа действий и Международная стратегия по уменьшению опасности стихийных бедствий придали новый импульс региональным инициативам, нацеленным на уменьшение опасности бедствий, таким как Соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по вопросам управления деятельностью в случае бедствий и реагированию в чрезвычайных ситуациях (2005 г.); Пекинский план действий по уменьшению опасности бедствий в Азии (2005 г.); Делийская декларация по уменьшению опасности бедствий в Азии (2007 г.); Куала-Лумпурская декларация по уменьшению опасности бедствий в Азии (2008 г.); четвертая Азиатская конференция на уровне министров 2010 г. по вопросу об уменьшении опасности бедствий, по итогам которой была принята Инчхонская декларация об уменьшении опасности бедствий в Азии и Тихоокеанском регионе 2010 г., Инчхонская дорожная карта и План действий по уменьшению опасности стихийных бедствий посредством адаптации к изменению климата в Азии и Тихоокеанском регионе; Региональная стратегия Африканского союза 2004 г. по вопросу об уменьшении опасности стихийных бедствий, после принятия которой была разработана программа действий по ее осуществлению (первоначально на период 2005–2010 гг., однако впоследствии этот срок был продлен до 2015 г.); четыре сессии Африканской региональной платформы для уменьшения опасности бедствий, самая недавняя из которых состоялась в 2013 г.; Арабская стратегия уменьшения опасности бедствий на период до 2020 г., принятая Советом министров арабских стран.

¹⁰ Рез. ГА ООН 54/219.

¹¹ Рез. ГА ООН 66/199.

Первым универсальным международным договором, в котором рассматривается вопрос о предотвращении катастроф, является Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г., ст. 145 которой посвящена защите морской среды от вредных для нее последствий.

Другим актом такого порядка является Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков, в которой содержится требование о том, чтобы государства водотоков предотвращали вред другим государствам водотока и смягчали его последствия.

В 2000 г. была принята Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны.

Следующим документом является Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий применяется к предотвращению промышленных аварий, обеспечению готовности к ним и реагированию на них, если они способны причинить трансграничное воздействие, в том числе воздействие, вызванное стихийными бедствиями.

В Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенция № 174), принятой под эгидой Международной организации труда в 1993 г., признается «необходимость обеспечения принятия всех надлежащих мер для: а) предотвращения крупных аварий; б) сведения к минимуму опасности крупных аварий; и в) сведения к минимуму последствий крупных аварий».

Конкретные виды антропогенных бедствий могут возникать в результате ядерной деятельности. В этом контексте в нескольких документах содержатся указания на предотвращение. Например, в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, в разделе «Общие положения» предусматривается, что государства должны сотрудничать в целях сведения к минимуму последствий ядерной аварии посредством заключения соглашений для предотвращения или сведения к минимуму вреда и ущерба, которые могут иметь место в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Аналогичным образом, в Конвенции о ядерной безопасности говорится о необходимости пре-

дотвращать аварии с радиологическими последствиями и смягчать такие последствия в случае их наступления.

Конвенция о биологическом разнообразии нацелена на ответственность за трансграничный экологический ущерб. В ней содержится требование, чтобы каждое государство-участник разрабатывало национальные стратегии по сохранению окружающей среды и осуществлению процедур в отношении оценок экологического воздействия проектов, которые могут оказать значительное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие.

Аналогичным образом, Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием содержит призыв к государствам реализовывать программы, направленные на борьбу с опустыниванием и/или смягчением последствий засухи посредством принятия надлежащих и необходимых законодательных и регламентационных мер и национальных программ действий, охватывающих системы раннего оповещения. В Конвенции об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте излагаются обязательства государств-участников по оценке экологического воздействия некоторых видов деятельности на раннем этапе планирования. В ней также излагается общее обязательство государств уведомлять друг друга и консультироваться друг с другом по всем находящимся на стадии рассмотрения крупным проектам, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие.

Многие государства заключили двусторонние соглашения, конкретно затрагивающие вопросы сотрудничества в области предупреждения бедствий. Двусторонние соглашения Россия заключила с Польшей, Грецией, США и Испанией.

Поскольку доклад связан с технологией, отмечу и положения резолюции ГА ООН, принятой в феврале 2010 г., где речь идет о международной стратегии уменьшения опасности бедствий.

Благодаря деятельности ГА ООН и государств — членов ООН сложилась международно-правовая основа сотрудничества государств по оказанию чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий.

ВЛИЯНИЕ КОМИТЕТА ПО СОБЛЮДЕНИЮ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРОЦЕДУРЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НАМЕЧАЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Элла Юрьевна Богданова

кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и процесса Института права
Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

ella_bogdanova@mail.ru

Защита окружающей среды — это императив сегодняшнего дня. Вместе с тем, нельзя возлагать решение этого вопроса исключительно на государства. Одним из основных инструментов обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности, подготовки экологически значимых хозяйственных решений является оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС).

Сущность оценки воздействия на окружающую среду заключается в обязательности всесторонней, комплексной оценки такого воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Это обязанность заказчика намечаемой деятельности: строительства нефтепровода, химического завода, АЭС и т.п. Посредством ОВОС обеспечивается учет экологических требований на стадии подготовки решения. Важнейший аспект процедуры оценки — участие населения района, где планируется реализация данного проекта, в принятии решения о целесообразности его осуществления. Это является одной из форм реализации экологических прав

человека¹. Безусловно, ОВОС является демократической процедурой, поскольку включает участие общественности в принятии решений, которые потенциально могут оказать воздействие на окружающую среду. Общественность оценивает планируемую деятельность, рассматривает альтернативные планы, предлагает меры по предотвращению, ограничению и сокращению соответствующих последствий и контролирует осуществление оценки.

На сегодняшний день процедура ОВОС зафиксирована в национальных законодательствах большинства стран мира. Ряд международно-правовых актов также закрепляют необходимость проведения процедуры ОВОС: Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Конвенция Эспо), Протокол об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г. и др.²

Среди международных договоров, устанавливающих критерии проведения процедуры ОВОС, большой интерес представляет Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (25 июня 1998 г., Орхус) (по месту принятия ее принято именовать «Орхусская Конвенция»). На сегодняшний день к Конвенции присоединились 46 европейских государств³, из стран СНГ не участвуют в Орхусской Конвенции только Россия и Узбекистан. Орхусская Конвенция требует у государств гарантировать право на доступ к информации, право на участие в принятии решений и право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды для того, чтобы защитить право каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в среде, благоприятной для его здоровья и достойной жизни.

¹ *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Экологические права человека в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. — 2010. — № 3. — С. 23–32.

² Подробнее см.: *Богданова Э.Ю.* Генезис процедуры оценки воздействия на окружающую среду в международном праве // Социально-экономические явления и процессы. — 2012. — № 1. — С. 191–198.

³ Сайт UNTC. URL: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en.

С одной стороны, получается, что в Орхусской Конвенции напрямую не прописана процедура ОВОС, но, с другой стороны, она в ст. 6 устанавливает четкие критерии участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности.

Чрезвычайно интересно и важно проанализировать влияние Орхусской Конвенции на процедуру ОВОС в различных государствах, в том числе в государствах — членах СНГ. В рамках реализации данной Конвенции Совещанием Сторон создан Комитет по соблюдению, который рассматривает вопросы выполнения участниками Конвенции своих обязательств по ней отдельными государствами — участниками Конвенции. По сравнению с контрольными механизмами других международных природоохранных договоров⁴, принятых на данный момент, Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции является более прогрессивным как по структуре, так и по процедуре рассмотрения жалоб. Так, этот контрольный орган состоит только из независимых экспертов. Более того, что касается процедуры, то граждане и НПО получили официальное право подавать жалобы и участвовать в подготовке национальных докладов.

В целом процедура ОВОС государств — членов Орхусской Конвенции не редко становится предметом рассмотрения в Комитете по соблюдению. Так, на Совещании Сторон Орхусской Конвенции (Кишинев, 29 июня — 1 июля 2011 г.) обсуждался вопрос соблюдении Арменией своих обязательств по Конвенции в связи с выдачей и возобновлением разработчику лицензий на эксплуатацию месторождений меди и молибдена в области Лори в Армении. По итогам было указано, что Армении необходимо ускорить процесс завершения подготовки и введения в действие нового законодательства об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС),

⁴ Такие механизмы предусмотрены целым рядом международных экологических соглашений, например: Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г., Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г. и др. Подробнее см.: Солнцев А.М. Роль международных судебных учреждений в разрешении международных экологических споров: Дисс. ... к.ю.н. / РУДН. — М., 2008. — С. 115–121.

включая процедуры участия общественности (п. 3). Также Комитет по соблюдению предложил Армении принять необходимые законодательные, нормативные, административные меры и меры практического характера для обеспечения того, чтобы были четко установлены пороговые показатели для деятельности, в отношении которой применяется процедура ОВОС, включая процедуру участия общественности⁵.

Комитету по соблюдению Орхусской Конвенции удалось зафиксировать системную ошибку в процедуре ОВОС в государствах-членах СНГ. Так, в решении II/5b о соблюдении Украиной своих обязательств по Орхусской конвенции, принятом на втором Совещании Сторон (Алма-Ата, 25–27 мая 2005 г.)⁶, Комитет по соблюдению указал на отсутствие ясности в отношении требований, касающихся участия общественности в ОВОС и в процедурах принятия решений по экологическим аспектам различных проектов, например в отношении сроков и методов осуществления процесса консультаций с общественностью, требований, касающихся учета их результатов, и обязательств по представлению информации, имеющейся в контексте ст. 6 Конвенции, свидетельствует об отсутствии четкой, транспарентной и согласованной структуры для осуществления Конвенции и представляет собой несоблюдение п. 1 ст. 3 Конвенции.

В докладе Комитета по соблюдению, содержащем выводы и рекомендации по сообщению АССС/C/2009/37 в отношении соблюдения Орхусской конвенции Белоруссией (24 сентября 2010 г.) подвергнута критике процедура проведения ОВОС, реализованная в странах СНГ, при которой функции организации проведения ОВОС, в том числе информирования общественности, возлагаются на заказчика, а не на уполномоченные органы государственной власти.

⁵ Решение IV/9a о соблюдении Арменией своих обязательств по Конвенции (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 г.). URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Excerpts/Decision_IV-9a_Compliance_by_Armenia_r.pdf.

⁶ Решение II/5b «Соблюдение Украиной своих обязательств по Орхусской Конвенции». URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.r.pdf>.

В другом докладе указывается: Комитет уже отмечал (АССС/С/2006/16, Литва, п. 78)⁷, что такая ведущая роль заказчика в обеспечении участия общественности порождает сомнения в том, насколько подобный порядок действий соответствует положениям Конвенции, поскольку из некоторых положений ст. 6 Конвенции вытекает, что соответствующая информация должна непосредственно распространяться государственными органами и замечания следует представлять соответствующему государственному органу (п. 2 d) iv–v) и п. 6 ст. 6).

Вместе с тем приведенные выше замечания не означают, что ответственность за выполнение некоторых или даже всех указанных выше функций, относящихся к обеспечению участия общественности, должна во всех случаях возлагаться на компетентный орган, принимающий решение о выдаче разрешения на предлагаемый вид деятельности. По сути дела, во многих государствах указанные выше функции передаются различным органам или даже частным лицам. Такие органы или лица, выполняющие публичные административные функции в отношении участия общественности в процессе принятия экологических решений, следует рассматривать с учетом конкретных механизмов, предусмотренных национальным законодательством, в качестве субъектов, подпадающих под определение «государственный орган» по смыслу положений п. 2 b) или c) ст. 2.

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции указал на то, что для надлежащего проведения процедуры участия общественности административные функции, относящиеся к организации такого участия, обычно передаются органам или лицам, которые нередко специализируются на вопросах участия общественности или оказывают посреднические услуги, являются беспристраст-

⁷ В решении III/6d о соблюдении Литвой своих обязательств по Конвенции, принятом на третьем Совещании Сторон (Рига, 11–13 июня 2008 г.) Комитет указал на необходимость назначения государственного органа, в котором общественность может получить соответствующую информацию и в который можно представлять замечания и вопросы в отношении каждой процедуры принятия решений, охватываемых ст. 6.

ными и не представляют чьих-либо интересов, связанных с предлагаемым видом деятельности, охватываемым процессом принятия решений.

Хотя заказчики (инициаторы проекта) могут нанимать консультантов, специализирующихся на вопросах участия общественности, ни сами заказчики, ни нанятые ими консультанты не могут обеспечить беспристрастности в степени, необходимой для гарантирования надлежащего проведения процедур участия общественности. В связи с этим Комитет по соблюдению приходит по данному вопросу к выводу о том, что «возложение ответственности за обеспечение условий участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции».

Эти замечания в отношении роли заказчиков (инициаторов проекта) не должны толковаться как соображения, исключающие их участие под контролем государственных органов в организации процедуры участия общественности (например, при проведении общественных слушаний) или предусматривающие взимание с них особых сборов для покрытия расходов, связанных с участием общественности. Кроме того, любые механизмы, предусматривающие или поощряющие их участие в общественных обсуждениях до подачи заявки на получение разрешения, в полной мере отвечают требованиям п. 5 ст. 6 Орхусской Конвенции при условии, что такие механизмы дополняют обязательные процедуры участия общественности.

Данная позиция Комитета по соблюдению означает для Белоруссии, Казахстана, Украины (а также и для России в случае присоединения к Орхусской Конвенции) необходимость серьезного изменения процедуры ОВОС за счет включения в нее уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и наделения их функцией по организации и координации процедуры ОВОС.

ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗДУШНО-КОСМИЧЕСКОЙ НАВИГАЦИИ

Евгений Олегович Ганенков

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

С момента запуска первого космического объекта прошло более 60 лет. За это время в разы возросли масштабы использования космического пространства как в мирных, так и в военных целях. Seriously изменилось и соотношение между государственным и коммерческим использованием космоса. Если ранее, до конца XX века использование космического пространства было по большей части прерогативой государств, то на сегодняшний день серьезно возросла роль коммерческого сектора — на 2 некоммерческих запуска приходится 1 коммерческий¹.

Помимо этого, заметно увеличилось число субъектов, которые способны выводить в космическое пространство космические объекты, а также стали разнообразнее методы использования космического пространства. Одним из последних является развитие суборбитальных полетов в туристических целях. К 2021 г., по мнению специалистов, ежегодно 15000 космических туристов будут осуществлять полеты на суборбитальных летательных аппаратах, а прибыль от данных полетов составит более 1 млрд долларов².

Все эти факторы, обусловленные научно-техническим прогрессом, создают соразмерный объем рисков безопасности для широкой круга лиц как в космическом пространстве, так и в воздушном, а также на земле.

¹ National Air and Space Intelligence Center, cited in National Security Space Strategy // Unclassified Summary, January 2011. — P. 2.

² URL: <http://spaceref.com/news/viewpr.html?pid=9436>.

Существуют значительные различия между режимами, регулируемыми воздушную и космическую навигации. Необходимо отметить, что на сегодняшний день нет определенного режима космической навигации, закрепленного в международно-правовых документах. Указанный режим фрагментарно определен в двусторонних соглашениях между государствами по поводу наблюдения за космическими объектами. Поэтому, большинство правовых вопросов в космическом пространстве остаются нерешенными, в том числе остаются нерешенными и вопросы, касающиеся воздушно-космических летательных аппаратов. В частности, какой режим применять для воздушно-космического летательного аппарата, который часть полета осуществляет как воздушное судно, а часть — как космический аппарат? Какой режим применять, если возникают вопросы ответственности в воздушном пространстве, хотя воздушно-космический летательный аппарат запускался в космическое пространство? На какой высоте юридически правильнее провести границу между воздушным и космическим пространством? Что касается, делимитации воздушного и космических пространств, то на сегодняшний день, формально правила полетов воздушных судов действуют в пространстве до высоты 100 км, однако, практическое их применение происходит до высоты 30-35 км. Во-первых, это максимальная высота полета военного или экспериментального самолета или беспилотного аэростата, а во-вторых органы управления воздушным движением в силу технических возможностей оборудования просто не смогут осуществлять аэронавигацию летательных аппаратах выше данных высот.

По мнению автора статьи, Международная организация гражданской авиации (далее — ИКАО), является наиболее подходящей платформой для инициирования разработки общего режима воздушного и космического пространства, а также создания правовой базы для регулирования вопросов безопасности для государственных и коммерческих космических полетов вплоть до высоты геостационарной орбиты. Тем не менее, возникает ряд существенных вопросов, на которые международному сообществу еще предстоит найти ответы. Одним из них является расширение юрисдикции ИКАО и на космическое пространство.

Ученые международники среди причин для образования общего режима воздушного и космического пространства выделяют следующие³.

В настоящее время нет единых стандартов и процедур безопасности для космических полетов.

Текущая деятельность в космическом пространстве не является устойчивой в долгосрочной перспективе без равномерной реализации мер по уменьшению количества космического мусора, а также созданию глобальной системы организации пространства.

В центре внимания правового регулирования должны быть не только повышение безопасного и эффективного использования космического пространства всеми субъектами, но и долгосрочное устойчивое использование орбит Земли без необоснованных ограничений, которые сдерживают инновации и коммерческое развитие.

Только космическое пространство остается без международной формы координации безопасности. Кроме того, не выработаны механизмы оказания взаимной помощи, не существует положений, касающихся полетов в чрезвычайных ситуациях.

Для того чтобы добраться до космического пространства необходимо пересечь воздушное пространство, чаще это международное воздушное пространство.

ИКАО обладает возможностью управлять воздушным движением по средствам стандартов и рекомендуемой практики в воздушном пространстве над открытым морем (т.е. в 72% воздушного пространства).

Одной из современных тенденций является обслуживание воздушно-космических летательных аппаратов по средствам использования наземного оборудования с двойным назначением (предназначенного как для аэропортов, так и для космопорта).

Необходимо отметить, что на сегодняшний день ИКАО детально сформирован правовой режим воздушного пространства, который может быть распространен и на космическое пространст-

³ *Ram S. Jakhu, Tommaso Sgobba, Paul Stephen Dempsey* The Need for an Integrated Regulatory Regime for Aviation and Space // ICAO for Space, SpringerWienNewYork. — 2011. — P. XI.

во с некоторыми изменениями⁴. В имеющиеся Приложения к Чикагской конвенции 1944 г. могут быть внесены изменения или приняты новые Приложения, которые бы регулировали вопросы лицензирования космопортов, суборбитальных и иных воздушно-космических летательных аппаратов управления космическим движением, безопасности астронавтов, космического персонала и человека в космическом пространстве. После этого, для полного установления юрисдикции ИКАО над космическим пространством необходимо будет внести определенные поправки в Чикагскую конвенцию 1944 г. Представляется, что подобный режим, устанавливаемый ИКАО, будет распространяться только на гражданское коммерческое использование космического пространство. Представляется затруднительным достичь международного согласия по вопросам государственного и военного использования космического пространства. В то же время, для предупреждения угроз, связанных со столкновением объектов в космическом пространстве, а также образованием космического мусора и в последствии засорения орбит Земли, государства будут вынуждены пойти на уступки.

В свете вышесказанного уже сейчас необходимо приступить к разработке универсальных международно-правовых норм регламентирующих деятельность государств по организации и выполнению воздушно-космических полетов. Сформированный для этих целей международно-правовой режим должен основываться на так называемом «функциональном подходе», когда в отношении таких полетов будет применяться то право (международное космическое или международное воздушное), которое является целесообразным вне зависимости от того, находится воздушно-космический аппарат, в формально определенных космическом или воздушном пространствах.

⁴ *Ram S. Jakhu, Tommaso Sgobba, Paul Stephen Dempsey* The Need for an Integrated Regulatory Regime for Aviation and Space // ICAO for Space, Springer Wien. — NewYork, 2011. — P. XII.

КОНЦЕПЦИЯ «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ» В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Алесь Юрьевич Ключня

аспирант кафедры международного права
Российский университета дружбы народов
klunya.alesj@gmail.com

Концепция «ответственности по защите» (R2P)¹, разработанная в развитие инициативы канадского премьер-министра Ж. Кретьена на Саммите Тысячелетия ООН (Нью-Йорк, сентябрь 2000 г.) в Докладе Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета «Ответственность по защите» 2001 г.² и Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» 2005 г.³, получившая в результате непростых дипломатических переговоров государств — членов ООН одобрение на Всемирном Саммите ООН 2005 г. в Нью-Йорке⁴ является реакцией международного сообщества на несостоятельность попыток меж-

¹ R2P — устойчивая аббревиатура от получившей свое первоначальное закрепление в Докладе Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета концепции «Ответственность по защите» (англ. responsibility to protect)

² Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to Protect. 2001. — P. 110. URL: <http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=240>.

³ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» // Док. ООН. A/59/565 от 2 декабря 2004 г.

⁴ Резолюция ГА ООН. Итоговый Документ Всемирного Саммита 2005 г. // Док. ООН. A/RES/60/1 от 24 октября 2005 г.

дународно-правового обоснования концепции «гуманитарной интервенции»⁵, предполагавшей вмешательство во внутренние дела государств с применением вооруженной силы под предлогом защиты гражданского населения⁶ без соответствующего решения Совета Безопасности ООН в нарушение Устава ООН и основных принципов международного права⁷.

В соответствии с положениями 138–139 Итогового документа Всемирного Саммита ООН 2005 г. каждое государство обязано защищать свое население от преступлений геноцида, этнических чисток, военных преступлений и преступлений против человечности, в том числе при поддержке международного сообщества, которое признает свою ответственность в отношении предотвращения данных преступлений и, в случае невозможности или неспособности государства защитить свое население, используя механизмы принятия решений в Совете Безопасности ООН, принимает меры в соответствии с гл. VI, VIII, и, если таких мер окажется недостаточно, гл. VII Устава ООН с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями⁸.

Данные положения нашли свое отражение в принятой абсолютным большинством голосов резолюции Совета Безопасности 1674 от 28 апреля 2006 г., которая подтвердила п. 138–139 Итогового документа Всемирного Саммита ООН 2005 г.⁹ Вместе с тем, в 2007 г. Генеральный секретарь ООН объявил о своем решении уч-

⁵ *Клюня А.Ю.* Концепция «Ответственность по защите»: уроки Дарфура // Актуальные вопросы международного права в Африке: Материалы круглого стола X ежегодной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И.П. Блищенко. — М.: РУДН, 2012. — С. 77.

⁶ См.: *Котляр В.С.* Концепция ответственности за защиту как проект кодекса проведения гуманитарных интервенций // Международное публичное и частное право. — 2005. — № 3.

⁷ См.: *Черниченко С.В.* Гуманитарная интервенция: международная противоправность // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сб. статей. — М., 2001. — Вып. 2. — С. 134–147.

⁸ Резолюция ГА ООН. Итоговый Документ Всемирного Саммита 2005 г. // Док. ООН. A/RES/60/1/ от 24 октября 2005 г.

⁹ Резолюция СБ ООН S/Res/1674 от 28 апреля 2006 г.

редить пост Специального советника по вопросу об обязанности защищать на уровне помощника Генерального секретаря, назначив на этот пост Эдварда Лака с целью работы им на непостоянной основе под общим руководством Специального советника по предупреждению геноцида Франсиса Денга (с 2012 г. его на этом посту сменил Адам Дьенг)¹⁰.

Свое дальнейшее развитие концепция «ответственности по защите» получила в четырех докладах Генерального секретаря ООН: «Выполнение обязанности защищать»¹¹, «Раннее предупреждение, оценка и ответственность по защите»¹², «Роль региональных и субрегиональных соглашений в реализации «ответственности по защите»¹³, «Ответственность по защите: своевременное и решительное реагирование»¹⁴. Итогом первого доклада Генерального секретаря явилось одобрение ГА ООН резолюции 63/308¹⁵, постановившей продолжить рассмотрение вопроса об «ответственности по защите». С момента принятия данной резолюции в рамках Генеральной Ассамблеи ООН ведется диалог о возможности модификации и практической реализации данной концепции¹⁶.

¹⁰ Письмо Генерального секретаря на имя Председателя Совета Безопасности от 31 августа 2007 г.

¹¹ Доклад Генерального Секретаря ООН «Выполнение обязанности защищать» // Док. ООН. А/63/77 от 12 января 2009 г.

¹² Доклад Генерального Секретаря ООН «Раннее предупреждение, оценка и ответственность по защите» // Док. ООН. А/64/864 от 14 июля 2010 г.

¹³ Доклад Генерального секретаря ООН «Роль региональных и субрегиональных соглашений в реализации ответственности по защите» // Док. ООН. А/65/877–S/2011/393 от 28 июня 2011 г.

¹⁴ Доклад Генерального Секретаря ООН «Ответственность по защите: своевременное и решительное реагирование» // Док. ООН. А/66/874-S/2012/578 от 25 июля 2012 г.

¹⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Ответственность по защите» // Док. ООН. А/Res/63/308 от 7 октября 2009 г.

¹⁶ См.: *Edward D. Luck* Special Adviser to the United Nations Secretary General. Remarks to the General Assembly on the Responsibility to Protect. — New York, 23 July 2009; *Edward C. Luck*. Special Adviser to the United Nations Secretary General. Statement on the Informal Interactive Dialogue on Early Warning, Assessment, and the Responsibility to Protect. — New York, 9 August 2010; *Edward D. Luck* Special Adviser to the United Nations Secretary

Необходимо особо отметить позиции государств — членов ООН по проблематике дальнейшей разработки концепции «ответственности по защите». В этой связи немаловажную роль сыграли инициатива Бразилии «Ответственность при защите»¹⁷ и проект Китая «Ответственная защита: создание безопасного мира»¹⁸, направленные на продвижение проработанных ими принципов, параметров и процедур по ограничению негативных последствий вмешательства международного сообщества в конфликт с целью защиты гражданского населения от соответствующих преступлений.

Официальная позиция Российской Федерации сводится к тому, что дальнейшее обсуждение концепции «ответственности по защите» следует вести на основе подходов, согласованных на саммите ООН в 2005 г. и подтвердивших необходимость соблюдения принципов Устава при реагировании на внутригосударственные конфликты, в которых обеспечение права на жизнь и других основополагающих прав человека является конечной целью усилий по предотвращению конфликтов, а не предлогом для незаконного вмешательства во внутренние дела государств, что нарушает целостность системы международного права и его основных принципов, представляя угрозу современному миропорядку¹⁹. Практическая реализация концепции, с позиции России должна быть сосредоточена на оказании всесторонней помощи государствам только в

General. Remarks to the General Assembly on the Roles of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. — New York, 12 July 2011; Sixty-sixth General Assembly Informal Thematic Debate. General Assembly GA/11270. 5 September 2012. Department of Public Information. News and Media Division. — New York, 2012.

¹⁷ Приложение к письму Постоянного представителя Бразилии при Организации Объединенных Наций от 9 ноября 2011 г. на имя Генерального секретаря «Ответственность в процессе защиты: элементы для развития и поощрения концепции» // Док. ООН. A/66/551-S/2011/701 от 11 ноября 2011 г.

¹⁸ *Ruan Zongze*. Responsible Protection: Building a Safer World. — China Institute of International Studies, 2012. URL: http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm.

¹⁹ См. выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на 67-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.russiaun.ru/ru/news/ga_lavrov_67.

том случае, если мирных средств урегулирования конфликта будет недостаточно, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население²⁰. Реализация концепции возможна исключительно по решению СБ ООН. Россия исходит из контрпродуктивности попыток расширительного толкования «ответственности по защите» и выступает против необдуманных и поспешных шагов в целях применения силового компонента концепции к конкретным страновым сюжетам²¹.

Следует отметить, что подход России к концепции «ответственности по защите» совпадает с положениями Делийской Декларации, принятой по итогам V саммита БРИКС в 2012 г.²²

Позиция Соединенных Штатов относительно данной концепции заключается высокой оценке потенциала «ответственности по защите»²³. В своем выступлении перед ГА ООН Барак Обама отметил, что «путь к безопасности и процветанию лежит не за пределами международного права и уважения прав человека»²⁴. При этом, учитывая тот факт, что США поддержали военную операцию в Ливии²⁵, реализованную с нарушением норм международного права и духа выданного на ее проведение мандата под пред-

²⁰ О позиции России на 67-й сессии ГА ООН. Постоянное представительство России при международных организациях в Вене. 16.06.2012. URL: <http://rusmission.org/4/1/2477>.

²¹ Там же.

²² Делийская Декларация БРИКС от 29 марта 2012 г. Документы саммитов БРИКС. URL: <http://www.Mid.ru/brics.nsf/WEBdocBric/1DB82FF3745BA8FE442579D5004778E6>.

²³ *Susan E. Rice*. Statement by Ambassador, U.S. Permanent Representative to the United Nations on United Nations Day. U.S. Mission to the United Nations New York, NY October 24, 2011. URL: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2011/176064.htm>.

²⁴ Remarks by the President to the UN General Assembly. The White House Office of the Press Secretary. 25 September 2012. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-un-general-assembly>.

²⁵ Remarks by the President in Address to the Nation on Libya. The White House Office of the Press Secretary. National Defense University. March 24, 2012. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.

логом защиты гражданского населения²⁶, и приветствовали убийство главы ливийского государства²⁷, осознание ими необходимости соблюдения международно-правовых норм и одобрение неисполнения их на практике недвусмысленно подчеркивает реальный подход Соединенных Штатов к урегулированию конфликтов сегодня. Естественно, все это не может не отражаться на проблемных моментах дискуссии, разворачивающейся вокруг концепции «ответственности по защите».

В рамках международно-правового анализа концепции «ответственности по защите», следует в первую очередь решить вопрос о правовом статусе Итогового документа Всемирного Саммита ООН 2005 г.²⁸, закрепившего п. 138–139, содержащие основные положения концепции.

Итоговый документ Всемирного Саммита ООН 2005 г. был принят резолюцией ГА ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи могут носить как характер рекомендаций в отношении государств-членов по вопросам внешней компетенции, так и обязательный характер по внутренним вопросам деятельности организации²⁹. В своем решении по делу «О Юго-западной Африке» МС ООН указал, что «Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций... не являются обязательными, они носят рекомендательный характер. Убеждающая сила резолюций Ассамблеи может быть, на самом деле, очень значительной... Они действуют на политическом, а не на юридическом уровне...»³⁰.

²⁶ См.: *Котляр В.С.* Концепция ответственности за защиту как проект кодекса проведения гуманитарных интервенций // *Международное публичное и частное право.* — 2005. — № 3.

²⁷ *Corbett B. Daily.* H. Clinton Interview to CBS News. October 20, 2011. URL: http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-20123348-503544/clinton-on-qaddafi-we-came-we-saw-he-died.

²⁸ Резолюция ГА ООН. Итоговый Документ Всемирного Саммита 2005 г. // Док. ООН. A/RES/60/1/ от 24 октября 2005 г.

²⁹ *Велижанина М.Ю.* «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 45.

³⁰ I.C.J. Reports 1966. UN Doc. — P. 50–51. — Para 98.

Существует мнение, согласно которому резолюция, принятая подавляющим большинством государств — членом ООН, в качестве общепризнанной, говорит о ее обязательном характере, что не представляется действительным, ибо при разработке устава организации ее учредители особо оговаривают, в какой степени те или иные документы по основным вопросам деятельности ее органов смогут связывать их в дальнейшем³¹. Однако, количество голосов, отданных за резолюцию может являться отражением ее авторитета, морального воздействия и согласия с формулировкой того или иного содержания положения документа, но не с его юридической обязательностью³². Как известно, Итоговый документ Всемирного Саммита 2005 г. был принят без голосования. Есть также суждение о том, что рекомендательным актам ООН «следует придать больший юридический вес, снабдить их средствами правовой защиты»³³. Особо актуальным такое предложение выглядит в свете современной критики ООН и ее основных механизмов, однако оно лишает возможности достижения политического консенсуса по тем вопросам, находящимся на момент принятия резолюции рекомендательного характера, конструктивное решение которых требует дальнейшего обсуждения, что ясно отражается и на современной тенденции развития концепции «ответственности по защите».

При этом в решении по делу «Никарагуа против США» МС ООН отметил, что *opinio juris* может, со всей осмотрительностью, быть определено, помимо всего прочего, из отношения сторон и отношения государств к некоторым резолюциям Генеральной Ассамблеи³⁴. Таким образом, из данного решения Суда вытекает возможность резолюций ГА быть выражением *opinio juris* — необходимого элемента обычных норм³⁵.

³¹ Крылов. Правотворческая деятельность международных организаций. М.1998. С. 45.

³² Велижанина М.Ю. «Мягкое право»... — С. 46.

³³ Шатуновский С.В. Организационно правовой механизм развития международного права // Московский журнал международного права. — 1997. — № 2. — С. 88.

³⁴ I.C.J. Reports 1986. UN Doc. — P. 99–100. — Para 188.

³⁵ Лукашук И.И. Резолюции международных организаций. Источники международного права // Международное право / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. — М.: Норма, 2010. — С. 127.

Резолюции ГА ООН, носящие рекомендательный характер часто определяют как форму «мягкого права», которое может трансформироваться, в том числе путем преобразования в обычную норму международного права³⁶. В качестве примера можно привести положения Всеобщей декларации прав человека, которая, по мнению большинства государств, рассматривается сегодня в качестве документа, содержащего обычно-правовые нормы³⁷.

В докладе Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета утверждается, что в принцип «ответственности по защите», берущий свое начало в различных основополагающих международно-правовых актах, растущей практике государств и собственной практике СБ ООН в будущем может быть признан в качестве новой нормы международного обычного права; при этом было бы крайне преждевременно утверждать о существовании такой нормы в настоящее время³⁸. В п. 203 доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам ясно указано, что разработчики доклада поддерживают «формирующуюся норму, предусматривающую, что существует коллективная международная ответственность за защиту, реализуемая Советом Безопасности, санкционирующим военное вмешательство в качестве крайнего средства в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить»³⁹. Два данных доклада оказали влияние на дальнейшее развитие концепции «ответственности по защите» в резолюции Генеральной Ассамблеи, которой и был принят Итоговый до-

³⁶ *Велижанина М.Ю.* «Мягкое право»... — С. 12.

³⁷ *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — С. 32.

³⁸ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to Protect. 2001. — P. 58. URL: <http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=240>.

³⁹ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасны мир: наша общая ответственность» // Док. ООН. А/59/565 от 2 декабря 2004 г.

кумент Всемирного Саммита ООН 2005 г. Однако сами по себе положения резолюции не указывают на возможность представления концепции как формирующейся нормы международного права, что, однако не явилось препятствием для изучения ее в таком качестве с доктринальной точки зрения⁴⁰.

Следует особо отметить тот факт, что СБ ООН своей резолюцией подтвердил п. 138–139 Итогового документа Всемирного Саммита ООН 2005 г.⁴¹ Резолюции СБ ООН не являются источником международного права. Статья 38 (1) Статута Международного суда ООН, который обязан решать споры на основании международного права, не содержит указания на резолюции СБ ООН. Не смотря на существующее в современной доктрине международного права мнение о том, что перечень источников, содержащийся в ст. 38 Статута Международного суда исчерпывающим не представляется, однако в этом случае резолюция СБ источником международного права являться не может, ибо это вытекает из самой ее природы. Решения Совета Безопасности обязательного характера, как правило, носят адресный характер и принимаются в целях решения определенного вопроса в каждом конкретном случае при существовании угрозы международному миру и безопасности, но не создают договорных или обычных норм международного права. В определенной степени поэтому в настоящее время СБ ООН критикуют за принятие резолюции 827⁴², учредившей Международный трибунал по бывшей Югославии, аргументируя это тем, что Совет Безопасности не уполномочен создавать международные судебные органы или учреждения, а Устав МТБЮ следовало бы принять в рамках международного договора⁴³. Попутно отметим,

⁴⁰ См. напр.: *Halt B. With Great Powers Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect Within the Process of International Lawmaking // Yale Journal of International Law 35 no. 2 (Fall 2009). — P. 469–516; Stockburger P. The responsibility to protect doctrine: customary international law, an emerging legal norm, or just wishful thinking? // Intercultural Human Rights Law Review. — 2010. — P. 365.*

⁴¹ Резолюция СБ ООН S/Res/1674 от 28 апреля 2006 г.

⁴² Резолюция СБ ООН 827 // Док. ООН. S/RES/827 от 25 мая 1993 г.

⁴³ См.: *Мезяев А.Б. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии — незаконный, зависимый и пристрастный суд // Фонд исторической перспективы. — М., 2009. — С. 15–49.*

что соответствующая резолюция подчеркивает угрозу международному миру и безопасности, вследствие чего она и была принята, а создание трибунала является одной из мер для предотвращения данной угрозы, что, однако не снимает вопрос о правомерности создания Советом Безопасности МТБЮ.

Резолюции СБ ООН могут иметь обязательную силу или силу рекомендаций. В соответствии со ст. 25 Устава ООН члены Организации подчиняются решениям СБ ООН и выполняют их. Сфера действия данного положения не ограничена четкими рамками,⁴⁴ так как ряд резолюций носит рекомендательный характер и не имеет обязательной силы; это относится к гл. VII и VIII. Если же принятое в соответствии с данными главами решение по своему характеру не может быть только рекомендацией, то необходимо исходить из его обязательности⁴⁵. Решения же вынесенные на основании гл. VI обязательной силы не имеют,⁴⁶ при этом данный подход однозначным в современной науке международного права не является⁴⁷. Вместе с тем, ряд резолюций СБ ООН имеют обязательную юридическую силу в отношении внутренних правил Организации, например при вступлении в нее нового члена.

В Консультативном заключении «О Намибии» 1971 г. МС ООН указал, что резолюция Совета Безопасности должна быть тщательно проанализирована, прежде чем сделать вывод о ее обязательной силе; принимая во внимание характер решений СБ ООН в соответствии со ст. 25, вопрос о том, были ли они реализованы на основании данной статьи, должен решаться в каждом конкрет-

⁴⁴ *Erika de Wet*. The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council. — Oxford: Hart Publishing, 2004.

⁴⁵ Статья 48 Устава ООН. См. также: *Delbrück J.* Art. 24 and Art. 25 in The Charter of the United Nations // *B. Simma, ed., The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed. — Oxford University Press, Oxford 2002. — P. 1383.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ См.: *Higgins R.* The Advisory opinion on Namibia: Which UN Resolutions are Binding under Article 25 of the Charter? // *International & Comparative Law Quarterly* (1972). — P. 278; *Zunes S.* International law, the UN and Middle Eastern conflicts // *Peace Review*, Vol. 16, Issue 3 September 2004. — P. 291.

ном случае с учетом условий резолюции, которую необходимо толковать, дискуссии, предшествующей ее принятию, норм Устава ООН, ссылок, которые в ней содержатся и других обстоятельств, которые бы могли помочь в определении правовых последствий интерпретируемой резолюции⁴⁸. МС ООН избежал необходимости ссылки на Венскую Конвенцию о праве международных договоров, что достаточно закономерно, ибо решения СБ ООН договором не являются.

Однако особый вопрос возникает при указании п. 138–139 Итогового документа Всемирного Саммита 2005г. в резолюции СБ ООН 1674⁴⁹. На данную резолюцию СБ ООН сослался при принятии резолюции 1704, принятую в отношении ситуации в Дарфуре, где отметил свою приверженность п. 138–139 Итогового документа⁵⁰. Можно ли, в случае дальнейшего применения п. 138–139 Итогового документа Советом Безопасности ООН, говорить о формировании обычной нормы международного права? Думается, что да, но только в той мере, в какой механизм принятия решения Советом Безопасности, предусмотренный Уставом ООН и п. 138–139 Итогового Документа Всемирного Саммита не противоречат друг другу, и только в том случае, если признать то или иное поведение СБ ООН или положение его решения обычной нормой международного права, что на сегодняшний день возможным не представляется. Для аргументации данной позиции необходимо рассмотреть вопрос о правовой природе обычной нормы международного права.

В п. 1 «b» ст. 38 Статута МС ООН международный обычай определяется как «доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы». В решении по делу «О континентальном шельфе» МС ООН указал, что суть международного обычного права следует «искать, прежде всего, в современной практике и *opinio juris* (признание в качестве правовой нормы) государств»⁵¹. Необходимо отметить, что, по мнению И.И. Лукашу-

⁴⁸ ICJ Reports. 1971. — P. 53.

⁴⁹ Резолюция СБ ООН // Док. ООН. S/Res/1674 от 28 апреля 2006 г.

⁵⁰ Резолюция Совета Безопасности 1704 // Док. ООН. S/RES/1704 от 25 августа 2006 г.

⁵¹ ICJ Reports 1969. — P. 14.

ка, перевод на русский язык термина «всеобщая практика» является неправильным, в этой связи следовало бы переводить этот термин как «общая практика»⁵². Однако, исходя из полисемичности термина «общий», в данном контексте термин «general» следует переводить как «всеобщий»⁵³. Попутно отметим, что терминология «признанной в качестве правовой нормы» в ряде европейских языков используется как «признаваемой в качестве права»⁵⁴. Вместе с тем, определение международного обычая в ст. 38 Статута Международного суда, являющимся неотъемлемой частью Устава ООН, сомнению не подлежит, однако оно подвержено различным подходам к толкованию его составляющих, а именно «всеобщей практики» и «признании ее в качестве правовой нормы»⁵⁵. По вопросу о создании обычной нормы международного права МС ООН в решении по делу «О континентальном шельфе» подчеркнул, что «Соответствующие действия государства должны не только соответствовать установившейся практике (settled practice), но должны быть такими или должны быть выполнены таким образом, чтобы быть доказательством убеждения в том, что такая практика является обязательной в силу существования нормы права (by the existence of a rule of law), которая предписывает такую практику. Потребность в таком убеждении, то есть наличие субъективного элемента, подразумевается в самом понятии *opinio juris sive necessitates*»⁵⁶.

Учитывая различный подход государств к концепции «ответственности по защите», опираясь на сам факт существования дискуссии по вопросу о ее совершенствовании, можно утверждать о том, что сама концепция находится в настоящее время в развитии.

⁵² Лукашук И.И. Международное право: общая часть. — М., 2005. — С. 105.

⁵³ Международное право / Под ред. А.Я. Капустина. — М.: Гардарики, 2008. — С. 71.

⁵⁴ Здесь. *accepted as law, accepte comme atant le droit, aceptada como derecho etc.*

⁵⁵ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Международный обычай как основной источник международного права // Государство и право. — 2012. — № 6. — С. 80.

⁵⁶ ICJ Reports 1969. — P. 44.

Вместе с тем, при исследовании ее с международно-правовой точки зрения за основу следует принять положения 138–139 Итогового документа Всемирного Саммита ООН 2005 г., ибо он был принят в рамках резолюции ГА ООН, имеющей серьезное политическое значение и являющейся сегодня отправной точкой для совершенствования концепции, что вызывает необходимость анализа соответствующих формулировок закрепленных в данном документе в свете существования различных доктринальных подходов к ее разработке и позиции ряда государств — членов ООН относительно необходимости ее обсуждения с учетом норм и принципов современного международного права.

ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В СВЕТЕ ОБЩЕГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Анастасия Андреевна Хахина

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Государства являются основными субъектами международного права¹. Однако на настоящий момент в международном праве отсутствуют нормы общего международного права, которые закрепили бы критерии государственности. Международно-правовая доктрина также не имеет единого мнения по вопросу о том, существуют ли правовые признаки государства, которые позволили бы говорить о том, что какое-либо образование при наличии тех или иных признаков вправе считать себя государством.

Проблема отсутствия четких признаков государственности стала наиболее актуальной с появлением «исчезающих» («disappearing» states) государств в результате изменения климата. Такие островные государства, как Тувалу, Кирибати, Маршалловы острова, Мальдивские острова в ближайшее время могут полностью уйти под воду из-за повышения уровня Мирового океана. Их исчезновение может стать беспрецедентным случаем в международном праве утраты суверенной государственности в связи с потерей территории.

¹ Международное право: Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. — М.: НОРМА—ИНФРА, 1999. — С. 36; Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник для студентов юридических факультетов и вузов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — С. 325; Международное право: Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. — М.: Юрид. лит., 1994. — С. 86.

«Исчезающие» или «тонущие» («sinking» states) государства стали индикатором пагубного влияния изменения климата на все человечество и поставили новые проблемы перед мировым сообществом.

Международное право содержит нормы, регулирующие вопросы правопреемства в случае отделения части или территории государства в качестве нового независимого государства, объединения государств, передачи части территории государства, разделения государств, присоединения одного государства к другому². Однако прекращение существования государства, не предусматривающее правопреемства, остается неурегулированным.

В российской доктрине выделяются в основном четыре признака государственности: суверенитет, власть, население, территория³. Некоторые ученые говорят о независимости в качестве признака государственности⁴. Некоторые авторы объединяют признаки «власть» и «суверенитет» в один: «суверенная власть», подчеркивая сильную взаимозависимость этих признаков⁵.

В.А. Туманов пишет: «Понятие государства одно, но существенные признаки его достаточно многогранны и многочисленны, причем при методологически правильном подходе к раскрытию этого понятия один из этих существенных признаков отнюдь не исключает других, а наоборот, как правило, взаимно дополняют друг друга»⁶.

² Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов // UN Doc. A/CONF.117/14 (1983).

³ Курдюков Г.И. Государство в системе международно-правового регулирования. — Казань, 1979. — С. 107; Бирюков П.Н. Международное право: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 1998; Международное право: Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. — М.: Юрид. лит., 1994. — С. 87.

⁴ Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. — С. 125.

⁵ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник для студентов юридических факультетов и вузов. — 3-е, перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — С. 325;

⁶ Туманов В.А. Буржуазная правовая идеология. К критике учений о праве. — М.: Наука, 1971. — С. 235.

Зарубежная международно-правовая доктрина кроме уже перечисленных также выделяет: нормотворчество, соблюдение норм международного права, эффективность, возникновение на основе международного права⁷.

Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 г. (далее — Конвенция Монтевидео) — основной из немногих международно-правовых актов, содержащих положения о признаках государственности. Она была подписана в 1933 г. на VII Панамериканской конференции. Исторически является первым документом, содержащим положения о признаках государственности, принятым ввиду несостоятельности господствовавшей до XX в. доктрины о том, что политическое признание государства осуществляется в соответствии с закрепленным международно-правовым обычаем о «праве давности»⁸, то есть признание осуществляется, если государство уже достаточно давно существует. С образованием Лиги Наций ее члены попадали в затруднительное положение, определяя, какое территориальное образование могло бы стать членом Лиги Наций. Конвенция Монтевидео разрешила эту проблему, предложив следующие признаки: постоянное население, определенная территория, собственное правительство и способность вступать в отношения с другими государствами.

Среди ученых в области международного права нет единого мнения о том, к какому источнику международного права отнести признаки государственности, закрепленные в Конвенции Монтевидео. По мнению одних ученых, они являются нормами обычного международного права, ряд других специалистов утверждают, что они еще не доросли до обычно-правовых норм и представляют собой конвенционные нормы.

⁷ *Анцилотти Д.* Курс международного права. — М., 1961. — С. 126; *Оппенгейм Л.* Международное право. Т. 1, п. 1 / Пер. С.Б. Крылова. — М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1948. — С. 64; *Фердросс А.* Международное право. — М., 1959. — С. 118–121.

⁸ *Грушкин Д.В.* Право народов на самоопределение: история развития и воплощения идеи. URL: <http://www.memo.ru/hr/referats/selfdet/Chapter2.htm>.

Первой точки зрения придерживается, например, Джейн Макам, которая считает признаки государственности Конвенции Монтевидео обычным международным правом⁹. Такого же мнения придерживалась комиссия по Югославии¹⁰.

По нашему мнению, положения Конвенции Монтевидео являются нормами регионального многостороннего международного договора и не могут быть применены к государствам, которые не являются ее участниками.

В деле Колумбия против Перу, рассмотренном Международным Судом ООН в 1950 г., правительство Колумбии в качестве аргументации своей позиции ссылалось на Конвенцию Монтевидео о политическом убежище 1933 г., ратифицированную семнадцатью государствами, как на региональный (Латиноамериканский) обычай, обязательный для Перу. Однако Суд постановил: «Ограниченное число государств, ратифицировавших эту Конвенцию, опровергает этот аргумент»¹¹. Таким образом, Суд не отнес эту Конвенцию к обычно-правовым нормам международного права. Проводя аналогию с Конвенцией Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 г., что эта Конвенция, подписанная девятнадцатью государствами, также не является международно-правовым обычаем.

Р. Маккоркодейл и М. Диксон утверждают, что «признаки, описанные в Конвенции Монтевидео не являются юридически обязательными в международном праве, единственным обязательным признаком государственности является международная законность»¹². Под международной законностью они понимают создание и существование государства в соответствии с международным правом, например, без нарушения принципа невмешательства

⁹ *McAdam J. Disappearing States // Statelessness and the Boundaries of International Law // J. McAdam (ed), Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives. — Oxford: Hart Publishing, 2010. — P. 7.*

¹⁰ *Arbitration Commission of the European Conference on Yugoslavia (Badinter Commission), Opinion No. 1, 3EJIL182 (1992).*

¹¹ *Colombian-Peruvian asylum case (1950), Judgement of November 20th, I.C.J. Reports at 277.*

¹² *R. McCorquodale and M. Dixon Cases and materials international law. — Oxford University Press, 2003. — P. 135.*

во внутренние дела другого государства в случае преждевременного признания.

Дж. Кроуфорд, профессор международного права и неоднократно избиравшийся судьей Международного суда ООН, утверждает, что нельзя считать признаки государственности Конвенции Монтевидео обычными нормами международного права, потому что «существует презумпция континуитета (продолжения существования) существующих государств»¹³. Презумпция континуитета активно применяется потому, что во-первых, преждевременное признание нового государства может рассматриваться как незаконное вмешательство во внутренние дела государства-предшественника, что могло бы подорвать международную стабильность, а во-вторых, это создало бы пробелы в международных отношениях государств, делающие невозможным нормальные взаимовыгодные экономические, политические, культурные связи между государствами¹⁴. Когда территории «исчезающих» государств полностью уйдут под воду, на эти территории не возникнут конкурирующие территориальные претензии других государств, и презумпция континуитета этих государств (то есть непрерывность их государственности) будет действовать до тех пор, пока государства не перестанут признавать их правительства (которые могут функционировать с территории другого государства)¹⁵. Такой подход действует и в случае несостоявшихся государств: «так называемые «несостоявшиеся государства» продолжают считаться государствами даже в период, когда они были объективно несостоявшимися»¹⁶.

¹³ *Crawford* The Creation of States in International Law. — 2nd edn. — Oxford University Press, Oxford, 2006. — P. 715.

¹⁴ *Коннова Е.В.* Преждевременное признание нового государства: некоторые теоретические аспекты // Журнал международного права и международных отношений, — 2007. — № 4.

¹⁵ *McAdam J.* Disappearing States // *Statelessness and the Boundaries of International Law* // J McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. — Oxford: Hart Publishing, 2010. — P. 9.

¹⁶ *Thürer D.* The Failed State and International Law // *International Review of the Red Cross*. — 1999. — Vol. 81. — No. 836.

С другой стороны, по мнению Д. Макадам, отсутствие территориальных претензий другого государства в отношении «тонущей» территории «исчезающих» государств может стимулировать государства не применять презумпцию континуитета, так как отсутствует риск преждевременного признания, которое могло бы представлять собой вмешательство во внутренние дела другого государства¹⁷.

Международный обычай состоит из однообразной всеобщей практики государств и *opinio juris*. Это подтверждают и доктрина, и судебная практика.

Согласно Г.И. Тункину, «всеобщая практика создает не только международные юридические нормы, но и правила международной вежливости... Но из общей массы этих международных норм только те становятся нормами обычного международного права, которые приобретают указанный второй элемент — признание их государствами в качестве международно-правовых норм» (*opinio juris*)¹⁸. Еще рано говорить о существовании *opinio juris* государств по поводу признаков государственности.

В деле о континентальном шельфе Северного моря суд постановил, что для перехода конвенционной нормы в обычную норму международного права необходимо *opinio juris*, подтвержденное практикой государств¹⁹.

Кроме того, в деле *Никарагуа* Международный суд ООН заявил, что Суд сам должен установить, что *opinio juris* государств подтверждается практикой²⁰. Однако, еще не было вынесено ни одного решения Международного суда ООН, в котором бы он рассматривал признаки государственности в качестве нормы обычного международного права.

¹⁷ *McAdam*. Disappearing States // Statelessness and The Boundaries of International Law // J McAdam (ed), Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives. — Oxford: Hart Publishing, 2010. — P. 9.

¹⁸ Тункин Г.И. Теория международного права / Под общ. ред. Л.Н. Шестакова. — М.: Зерцало, 2000. — С 107.

¹⁹ North Sea Continental Shelf, (W Germany v. Denmark, W Germany v. Netherlands) [1969] ICJ Rep 3 at 41.

²⁰ ICJ Reports (1986), 98, para. 184.

Международный суд в деле о рыболовстве постановил: «незначительные расхождения (то есть, небольшое количество практики государств, которая идет против общих правил в данном вопросе) не препятствует созданию обычной нормы»²¹. Однако практика государств относительно применения признаков государственности Конвенции Монтевидео довольно неоднородна и не является единообразной.

Кроме того, эти признаки могут быть применимы к новым создающимся государствам, но не к уже существующим. Дж. Кроуфорд утверждает: «Если все четыре критерия должны присутствовать для того чтобы государство начало свое существование, отсутствие одного или нескольких из них не означает прекращение государства ввиду сильной презумпции континуитета (непрерывности) существующих государств»²². С момента создания в Уставе ООН в 1945 г. было ни одного исчезновения государств не по его волеизъявлению.

Таким образом, в международном праве отсутствуют обязательные объективные признаки государственности или определение государства, закрепленное на универсальном уровне. Количество источников международного права, содержащих положения о признаках государственности очень мало. Основным из них является Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 г., однако она не является международно-правовым обычаем и представляет собой региональный многосторонний международный договор. Следовательно, вопрос о критериях государственности в международном праве очень сложен, во многом зависит от ситуации и политических интересов государств и требует более тщательного изучения. Попытка «кодифицировать» наиболее существенные из них в Конвенции Монтевидео в 1933 г. не явилась удачной, так как ее признаки субъективны, оставляют место для широкого толкования их государствами, что приводит к различному их пониманию и отсутствию единообразной практики

²¹ UK v. Norway, ICJ Rep. 1951, 116, at 138; *Gündling L. Fisheries Case* (U.K. v. Norway), EPIL II (1995), 381–3.

²² *Crawford J. The Creation of States in International Law*. — 2nd ed. — Oxford University Press, 2006.

их применения государствами. С возникновением феномена «исчезающих» государств и проблемы определения их дальнейшей судьбы вопрос об объективных признаках государственности стал очень актуален. Назрела необходимость создания нового международного документа, содержащего признаки государственности, которые могут быть практически применены в сложившихся реалиях. В этой связи правительства поручили Комиссии международного права (КМП) изучить односторонние правовые акты государств и сделать попытку их кодификации и прогрессивного развития. КМП указала, что для этого необходимо определить «критерии для формулирования акта признания», то есть признаки государственности, включила данную тему в повестку дня 65 сессии 2013 г.

МОРСКОЙ РАЗБОЙ (ПИРАТСТВО) В ГВИНЕЙСКОМ ЗАЛИВЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ

Владимир Силва Оканте

студент юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Морской разбой (пиратство) в Гвинейском заливе является достаточно новым феноменом. Всплеск пиратства в этом регионе произошел в основном в последние полтора года.

Гвинейский залив находится в восточном побережье Африки, в Атлантическом океане, где простирается от Сенегала на севере до Анголы на юге.

Согласно данным Международного бюро мореходства (МБР), в 2011 г. было совершено 409 пиратских нападений, 275 из которых были произведены в Гвинейском заливе, что составляет примерно 67% всех пиратских нападений. В других источниках приводятся иные данные, касающихся пиратских нападений в этом регионе. Также, вызывает беспокойство то, что обычно о пиратских нападениях у берегов Нигерии или Бенина в этом заливе не сообщается, отсутствует достоверная информация о точном количестве нападений и морских грабежей. Это обусловлено тем, что многие компании предпочитают замалчивать о пиратских нападениях исходя из практических соображений и опасаясь увеличения цены страховок за перевозку грузов¹.

Согласно исследованиям консультативной группы, действующей в Норвегии, организованные группы пиратов в Нигерии имеют очень сильную поддержку властей страны. Многих известных

¹ URL: <http://www.globalpost.com>.

нигерийцев не раз обвиняли в содействии пиратству и реализации захваченных грузов в западноафриканских портах, включая Абиджан в Кот-д'Ивуаре и порт Жангиль в Габоне².

Объединенный военный комитет, который был создан корпорацией Ллойд, 28 марта 2012 г. распространил зону опасности и возможных военных действий на Нигерию-самого крупного производителя нефти в Африке, а также на Бенин. Сейчас зона риска близ Нигерии уже распространяется на 200 морских миль от берега³.

Стоит отметить, что из этого региона ежедневно на североамериканский и европейский рынки поступают около 3 млн барр. нефти. В связи с этим, было бы целесообразно, если правительства стран импортеров предприняли бы энергичные меры для борьбы с пиратством и предотвращением захвата судов. Также, зону, которую следует контролировать в Гвинейском заливе намного меньше по площади, чем Аденский залив и беспокойная часть Индийского океана. Но тем не менее, возрастающая с каждым годом уровень насилия в Гвинейском заливе вызывает глубокое беспокойство мирового сообщества.

Различными лицами и экспертными группами предлагаются разные пути решения данной проблемы. Так, некоторые предлагают наладить сотрудничество на международном уровне между странами Гвинейского залива, такими как Нигерия, Бенин, Камерун — основными поставщиками нефти и странами, которые являются покупателем этой продукции⁴. Такое сотрудничество, по их мнению, должно выражаться в размещении военных кораблей сторон на зону риска и осуществлении технического контроля над судоходством. Но стороны пока не торопятся размещать свои военно-морские флоты в водах Гвинейского залива.

Президент Бенина Бони Яйи обратился с просьбой к Генсеку ООН Пан Ги Мун о направлении специальной миссии ООН для

² *Rider David*. Piracy's Emerging Market: The Gulf of Guinea. URL: <http://www.gcaptain.com>.

³ URL: <http://www.lmalloyds.com>.

⁴ *Nelson Rick Ware Aaron*. An Emerging Threat? Piracy in the Gulf of Guinea <http://www.csis.org>.

оценки степени угрозы пиратства в Гвинейском заливе. Этот шаг последовал за принятием резолюции Совбезом ООН, в которой он осудил акты пиратства и вооруженные грабежи в Гвинейском заливе и призвал региональные организации выработать общую стратегию, чтобы справиться с этой опасностью. После проделанной работы миссия ООН пришла к следующим выводам:

- в 2011 г. пиратство приобрело более систематический характер, пираты усовершенствовали способы нападения;

- цель нападения — овладение ценным грузом, а не захват заложников;

- пиратство препятствует развитию экономики западноафриканских государств, ежегодно пиратами захватывается около 7% добываемой нефти.

В феврале 2012 г. замгенсека ООН по политическим проблемам Б. Линн Паскоу на брифинге в СБ ООН заявил: «В то время как 10 лет назад пиратство было неизвестным феноменом в Гвинейском заливе, число недавних нападений и ущерб, который они нанесли, достигли ужасающих размеров. В 2010 г. было 45 случаев пиратства в 7 странах. О них было доложено Международной морской организации при ООН (ИМО). За последний год число пиратских нападений выросло до 64 в 9 странах. Государства региона должны создать объединенный фронт, чтобы эффективно отвечать на растущую угрозу»⁵.

Оценивая противопиратскую стратегию ООН в Западной Африке, можно полагать, что она еще находится на эмбриональном уровне. Предстоит сделать многое, чтобы дать адекватный ответ на этот вызов.

Далее, хотелось бы отметить про проблемы правового регулирования пиратства в Гвинейском Заливе. Так, ст. 100 Конвенции ООН по морскому праву, принятая в 1982 г., гласит, что «все государства сотрудничают в максимально возможной степени в пресечении пиратства в открытом море или в любом другом месте за пределами юрисдикции какого-либо государства». Статья 108 определяет рамки для регионального сотрудничества, чтобы бороться против пиратства и контрабанды наркотиков. Но вооруженные

⁵ URL: <http://www.un.org.ru>.

нападения в районе Гвинейского залива чаще всего происходят в территориальных водах, что затрудняет применение норм международного права и квалификацию противоправного деяния. Также, в странах региона отсутствует единое понимание и законодательное определение феномена пиратства, в связи с чем, преступники в некоторых случаях могут отделаться легким наказанием или вовсе избежать наказания⁶.

Другая проблема коренится в вопросах квалификации противоправных разбойных нападений в Гвинейском заливе. В Гвинейском заливе, в отличие от Аденского, нападения, в основном, происходят на территории прибрежных вод, в силу чего такое деяние не подпадает под признаки пиратства. Между тем, нападения вооруженных бандитов на судно и угрозы экипажу или грузу трудно не называть «пиратством».

Однако, как уже известно с древних времен *dura lex, sed lex*. Какую бы высокую степень общественной опасности ни имели бы эти разбойные нападения, с юридической точки зрения их нельзя квалифицировать как акты пиратства, так как в соответствии с международным правом пиратство может быть совершено только вне территориальных вод. Когда же нападения совершаются в пределах территориальных вод или во внутренних водах соответствующих стран в регионе Гвинейского залива, это подпадает под законодательство о вооруженном бандитизме. Поэтому под вопросом остается, как можно использовать международные механизмы репрессий и борьбы с пиратством на международном уровне.

В условиях сложившейся ситуации и вышперечисленных проблем, даются некоторые рекомендации судам для сведения риска быть подвергнутым разбойному нападению пиратов до минимума. В частности, Европейский союз судоходных компаний рекомендует судам двигаться со скоростью 18 узлов в час, установить более высокие борты и ликвидировать выступы, которые способствуют высадке пиратов на судно.

Есть предложение осуществлять судоходство в международно-рекомендованных транзитных коридорах под защитой военных кораблей. Идея сама по себе является хорошей, но в данный мо-

⁶ URL: <http://www.un.org.ru>.

мент в регионе практически нет иностранных военных судов, которые были бы способны осуществить защиту.

Таким образом, на сегодняшний день пиратство представляет собой очень большую угрозу для экономики и безопасности западноафриканских государств. Существует большое количество вопросов и проблем, которые до сих пор ждут своего решения. Это и налаживание международного сотрудничества в целях борьбы с пиратством, и устранение пробелов в законодательстве, которое может быть достигнуто путем унификации законодательства всех стран региона о пиратстве и выработки стандартного и общепринятого понятия пиратства.

Ряд западноафриканских государств за последние несколько лет совершили рывок по пути экономического развития, добились более прочной политической стабильности. Тем не менее, ситуация остается напряженной. Терроризм и распространение оружия, активизация пиратства у побережья не только создают серьезные угрозы для безопасности и жизни людей, но и бросают вызов системам управления, миру и стабильности государств региона, причем как нестабильным постконфликтным государствам, так и государствам, вставшим на демократический путь. От позитивного решения данных проблем зависит очень многое в регионе⁷.

⁷ *Елькина Е.А.* Пиратство в Гвинейском заливе: Новые угрозы // Азия и Африка сегодня. — 2012. — № 12.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБРАЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

Владислав Сергеевич Маличенко

аспирант юридического факультета
МГИМО(У) МИД России
vlad.malichenko@gmail.com

В условиях глобализации международных политических и экономических отношений, формирования новых угроз и вызовов миру и безопасности понятие «безопасности» претерпевает серьезные изменения.

К концу XX столетия постепенно произошло смещение акцент с вопросов поддержания военной мощи на необходимость регулирования тех сфер, которые могут превратиться в новые невоенные угрозы, особенно здоровью и благосостоянию населения.

В 1994 г. Программа развития ООН (ПРООН) в докладе «Новые измерения безопасности человека» определила охрану его здоровья как одну из 7 категорий основных угроз безопасности человека¹. В 2003 г. Комиссия ООН по безопасности человека в докладе «Безопасность человека сегодня» определила его безопасность, как важный элемент безопасности государства и сформулировала 10 рекомендаций, одна из которых обосновывает обеспечение равного доступа к основным видам медицинской помощи как одно из приоритетных направлений².

¹ Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security. URL: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf.

² Документ ООН. Комиссия по правам человека. Human Security Now. Нью-Йорк. 2003. URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>.

В соответствии с выше перечисленными документами ведущие мировые державы разрабатывают свои стратегии национальной безопасности, в которых обязательными стратегическими целями обеспечения безопасности в сфере здравоохранения и охраны здоровья нации сформулированы следующие положения: увеличение продолжительности жизни населения, снижение инвалидности и смертности, совершенствование профилактики и стандартов медицинской помощи, контроль безопасности, качества и эффективности лекарственных средств.

Прогрессирующий рост стоимости здравоохранения — общемировая тенденция, которая в последнее время приобрела роль одного из ведущих факторов торможения экономического роста и развития кризисных явлений.

Темпы роста расходов государства на здравоохранение зачастую превышают темпы роста ВВП и индекса цен потребительских товаров. Так, США тратит на систему охраны здоровья больше, чем любая другая страна в мире, как в абсолютных цифрах, так и в соотношении с ВВП на душу населения. По данным ОЭСР затраты на здравоохранение в США превышают 8000 долл. на душу населения, что в 3 раза больше затрат Японии, новой Зеландии и в 2 раза Швейцарии и Норвегии¹. В настоящее время данные показатели превышают общее финансирование Департамента обороны США и соответствует общим затратам на обороноспособность страны. К 2015 г. затраты на здравоохранение США превысят 4 трлн долл., около 12 000 долл. на каждого жителя США, а к 2020 г. эта сумма превысит 5,7 трлн долл. (25% ВВП).

Начало нашего столетия проявилось принципиально новой демографической ситуацией, которая характеризуется увеличением абсолютной численности и доли лиц пожилого возраста в структуре населения большинства стран. Эта влиятельная негативная тенденция по ожидаемым прогнозам будет прогрессировать и к 2050 г. численность пожилых людей на нашей планете до 1,5 млрд человек (1/5 населения Земли). Увеличение доли лиц пожи-

¹ The Commonwealth fund. Explaining High Health Care Spending in the United States: An International Comparison of Supply, Utilization, Prices and Quality. Issues in International Health Policy. May 2012. — P. 2–3.

лого возраста в составе населения большинства стран влечет изменения в масштабах и структуре заболеваемости, требующие более высоких затрат на медицинскую помощь и медико-социальное обслуживание особенно в части лекарственного обеспечения.

В современном мире лекарственные средства трансформировались из средства сохранения жизни в инструмент обеспечения социально приемлемого качества жизни. Согласно международным и национальным источникам права лекарственные средства классифицируются по следующим категориям: фармацевтическая субстанция, лекарственный препарат (рецептурный и безрецептурный), который может быть оригинальным, т.е. иметь патентную защиту или воспроизведенным (генерическим). На рецептурные лекарственные средства приходится большая часть фармацевтических продаж (75%). Затраты на производство и разработку новых лекарственных средств и механизмы патентной являются двумя основными факторами, которые влияют на объемы расходов государства на лекарственное обеспечение.

По данным IMS Health к 2015 г. объем мирового рынка рецептурных ЛС увеличится на 25% и составит 1,1 трлн долл., на фоне роста расходов на ЛС в странах с развивающейся экономикой¹. Ожидаемый показатель роста расходов на ЛС в мире будет в пределах 3,1% (ниже чем в предыдущие годы). К 2016 г. по прогнозам IMS Health доля стран с развитыми фармацевтическими рынками, такие как ЕС, Япония, Ю. Корея значительно уменьшится, что связано с укреплением рынка в странах с развивающейся экономикой. В настоящее время прослеживается тенденция сдвига фармацевтического рынка в сторону стран с активно развивающейся экономической группы БРИКС .

Обеспечения доступа к лекарственным средствам является комплексным процессом, который включает в себя правовые, политические и экономические инструменты, действующие на национальном, региональном и международном уровнях. Доступ к лекарственным средствам осуществляется через синергическое использование регуляторных механизмов в различных областях

¹ The Global Use of Medicines: Outlook Through 2015. IMS Institute for health. May 2011.

права и экономики, таких как международные стандарты защиты прав человека, международная политика в области стимулирования инновационной деятельности, рамочные конвенции в области борьбы с глобальными проблемами здравоохранения, инструменты регулирования международной торговли и защиты прав интеллектуальной собственности.

Безопасность лекарственного средства — характеристика, основанная на сравнительном анализе эффективности и возможности причинения вреда здоровью. Безопасность обращения ЛС определяется обеспечением населения при любых и внешних и внутренних факторах все номенклатурой ЛС¹. В настоящее время ученые и специалисты разных сфер деятельности (экономисты, юристы) используют термин «лекарственная безопасность», что не соответствует определению сформулированному международными и национальными источниками права.

Международная безопасность обращения ЛС требует обеспечения баланса между мировым производством и мировым потреблением ЛС, между спросом и предложением его на национальных, региональных рынках, анализа экономических и правовых аспектов, безопасности совершенствования национального законодательства, разработки и совершенствования международных норм регулирования обращения ЛС. Все вышеперечисленное позволит обеспечивать население ЛС.

Несовершенство системы международно-правового регулирования обращения лекарственных средств и нестабильная мировая экономическая ситуация привели к формированию потенциальных и реальных рисков и угроз в сфере охраны здоровья и обеспечения безопасности обращения ЛС, среди которых можно выделить отсутствие обеспечения населения при любых внешних и внутренних факторах всей номенклатурой лекарственных средств, отсутствие баланса между мировым и потреблением лекарственных средств, изменение соотношения импорта и экспорта лекарственных средств, отсутствие контроля за доступом фальсифицированных и низкокачественных лекарственных средств и фармацевтических субстанций.

¹ *Ерасова Е.А.* Экономико-правовые аспекты обеспечения лекарственной безопасности России // Вестник СПбГУ. — 2012. — № 1.

Безусловно в основе доступа населения к лекарственным средствам лежит право человека на здоровье, которое признается в целом ряде международных документов, в том числе и Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ). ст. 25 ВДПЧ признает, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». Данная концепция получила дальнейшее рассмотрение в трех основных положениях Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСК), основным из которых является ст. 12, в соответствии с которой человек имеет право на наивысший уровень физического и психического здоровья. Однако при обсуждении вопроса доступа к лекарственным средствам выявляются явные противоречия между п. 1 (b) ст. 15 (использование результатов научного прогресса и их практического применения) и п. 1 (c) ст. 15 (защита моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными трудами). В то время как п. 1 (b) ст. 15 устанавливает право всех больных на доступ к разрабатываемым лекарственным средствам, положения п. 1 (c) ст. 15 защищают права фармацевтических компаний на получение прибыли от разработанных лекарственных средств.¹

Производство и разработка новых лекарственных средств и законы патентной защиты являются двумя основными факторами, которые влияют на объем расходов государств на лекарственное обеспечение. Стоимость ЛС определяется позицией производителей, которые повышают цены на ЛС, чтобы возместить инвестиции в научно-исследовательскую деятельность, а существующая законодательная база в области патентной защиты гарантирует производителям эксклюзивное право на продажу нового ЛС в течение срока, установленного государством, после чего другие производители могут начать выпуск воспроизведенных ЛС (генерических) по сниженной цене. Самый разрушительный патентный обвал в истории мировой фармацевтической отрасли в период 2009–

¹ *Stephen P. Marks* Access to Essential Medicines as a Component of the Right to Health. — Health: A Human Rights Perspective, 2012.

2012 г., привел к потере более 72 млрд долл. Всего по оценкам экспертов с 2011–2016 гг. производители оригинальных лекарственных средств благодаря росту производства воспроизводимых лекарственных средств не досчитаются в доходах более 100 млрд долл.

Происходящие явления в мировой экономике повлияют на географическую структуру потребления и изменения фармацевтического рынка. Затраты на производство активной фармацевтической субстанции и готовых ЛС в Индии и Китае будут ниже на 15–40% в сравнении с США и Европейскими странами. В сложившейся ситуации производители ЛС будут вынуждены повысить количество участников процесса производства ЛС для оптимизации затрат. Изменение объемов импорта и количества участников производства окажут значительное влияние на увеличение доли контрафактной и некачественной продукции. Высокий коэффициент зависимости от импорта создает существенную угрозу безопасности в сфере лекарственной помощи.

В настоящее время подход к решению проблем здравоохранения на международном уровне характеризуется ведущими специалистами в области международного медицинского права, как «открытая анархия». «Каждый участник международного регулирования может принять участие в решении существующих проблем в данной сфере»¹. Увеличение количества участников глобального управления здравоохранением и в частности обращения лекарственных средств во многом оказывает негативное влияние на решение комплексных проблем. Бедные страны получают помощь от постоянно увеличивающегося числа международных организаций, что значительно осложняет возможности национальных правительств поддерживать контроль над своей системой здравоохранения. Большинство появляющихся неправительственных организаций обладают значительным экономическим потенциалом, однако оказывая существенное влияние на системы здравоохранения, они не обладают достаточным уровнем легитимности и подотчетности. В своей деятельности НПО придерживаются вертикальной стратегии решения проблем здравоохранения: борьба с конкретными заболе-

¹ *Fidler D. Architecture amidst anarchy: Global health's quest for governance, global health governance. 2007.*

ваниями, обеспечение доступа к определенной группе лекарственных средств. При этом отсутствует системный подход, к реформированию системы обращения лекарственных средств, как на международном так и на региональном уровне.

Одним из ярких примеров попытки гармонизации международных стандартов определенных этапов обращения лекарственных средств является создание Международной конференции по гармонизации. МКГ была основана в 1990 г. как совместный промышленно-нормативный проект по усовершенствованию эффективности процесса обращения новых лекарственных средств путем гармонизации Международная конференция по гармонизации (ICH) объединяет регуляторные органы и ассоциации фармацевтической промышленности из США, ЕС и Японии¹. ICH гармонизирует правила регистрации лекарственных средств между этими странами, и создает руководства, которые в последствии используются в национальных законодательствах большинства стран мира. Однако документы, принимаемые ICH носят рекомендательный характер и не предусматривают механизмов контроля за их реализацией, что оказывает существенное влияние на их эффективность.

В настоящее время четко определены международные интересы в сфере здравоохранения и охраны здоровья населения, среди которых лекарственная помощь занимает одно из приоритетных мест. Выявлены и сформулированы потенциальные риски и угрозы обеспечения безопасности в сфере обращения лекарственных средств, для преодоления которых в кратчайшие сроки требуется формирование координированного сотрудничества существующих международных и региональных организаций и создание глобального плана действий для решения наиболее актуальных вопросов в данной сфере. Однако, для эффективного противодействия постоянно возникающим угрозам представляется целесообразным рассмотреть возможность создания специализированной международной межправительственной организации для регулирования сферы обращения лекарственных средств.

¹ *Dagron S.* Global harmonization through public-private partnership: The case of pharmaceuticals. — IRPA GAL Working Paper, 2012/2.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ГУМАНИТАРНЫМ ПРАВОМ

Бисултанов Асланбек Камаудиевич

студент юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Проблема регламентации деятельности частных военных компаний, статуса их сотрудников, бесспорно, является одной из самых актуальных в современном международном гуманитарном праве.

Войны и вооруженные конфликты всегда являлись постоянными явлениями в истории человечества.

С древнейших времен во всем мире государственные и религиозные деятели, дипломаты, юристы и военачальники стремились смягчить участь участников вооруженных конфликтов и жертв войны посредством введения определенных правил ведения военных действий. Вначале они воплощались в нормах обычного права, религиозных источниках, а в последующем стали закрепляться во внутреннем законодательстве государств, что и определило первоначальное название: «Законы и обычаи войны». Это постепенно привело к образованию самостоятельной отрасли международного публичного права - международного гуманитарного права, которое прошло определенные вехи в своем становлении и прогрессивном развитии.

Мировые войны побудили людей, в целях предотвращения повторения таких событий, создать так называемое «Право Женевы» и установить ответственность за соответствующие нарушения в ходе ведения боевых действий.

Со второй половины двадцатого века, наметилась тенденция к увеличению числа военных задач, к решению которых привлекаются частные военные и охранные компании в различных конфликтах.

Все больше функций, которые ранее осуществлялись государственными структурами безопасности или военными ведомствами, передаются в руки частных военных и охранных компаний. Эти организации официально зарегистрированы, имеют уставы, некоторые входят в состав транснациональных корпораций. К услугам частных военных компаний, обращаются не только государства, но и коммерческие компании, различные международные, региональные и неправительственные организации. Чаще всего это происходит во время их работы в зоне действия вооруженных конфликтов. К числу выполняемых ими видов деятельности могут относиться предоставление грузовой и транспортной поддержки при проведении операций по развертыванию войск и других военных операций, охрана лиц и объектов, также техническое обслуживание систем вооружений, подготовка кадров для военных и полицейских ведомств, сбор и анализ разведывательной информации, и так далее. Следовательно, происходит непосредственный контакт их сотрудников с лицами, пользующимися защитой международного гуманитарного права, что рождает споры о правовом статусе этих сотрудников.

Большая вовлеченность в военную и охранную деятельность новых субъектов, которые не могут быть однозначно классифицированы как комбатанты или как гражданские лица, несет в себе опасность стирания фундаментального для международного гуманитарного права различия между этими двумя категориями лиц.

«Частные военные компании» — это негосударственные организации, оказывающие на возмездной договорной основе военные услуги физическим и юридическим лицам, а также государствам; при этом под военными услугами 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;

Что касается «частных охранных компаний», то они представляют собой негосударственные организации, которые оказывают на возмездной договорной основе физическим и юридическим лицам, а также государствам охранные услуги. Чаще всего речь идет о вооруженной охране имущества или физических лиц. Также занимаются вопросами, связанными с обеспечением информационной безопасности.

Преимуществом использования частных военных компаний, можно назвать: их способность к быстрому развертыванию, отсутствие бюрократии, гибкость в управлении. Важно еще отметить тот факт, что потери личного состава таких компаний не учитываются в официальных отчетах правительств.

Можно попытаться разделить такого рода компании по типам: Частные военные компании, которые в основном занимаются аналитикой. Они готовят рекомендации для различных компаний, организаций, а порой руководству государств, занимаются планированием, оказанием консультативных услуг.

Частные военные компании, которые обеспечивают жизнедеятельность войск. То есть занимаются поставкой вооружения, обслуживанием войск, техники и т.д.

Частные военные компании, которые принимают участие в боевых действиях, ведут разведывательную деятельность. Предоставляют услуги «на линии фронта».

Что касается частных охранных компаний, то с ними все проще — занимаются охраной различных объектов, защитой определенных лиц, сопровождают колонны с грузом, персоналом и т.д.

Что касается вопроса определения статуса персонала таких компаний — здесь все достаточно сложно, так как персонал такого рода компаний нельзя уверенно отнести к комбатантам или нонкомбатантам, с точки зрения международного гуманитарного права.

В международном гуманитарном праве четко и ясно определено, что лица из состава вооруженных сил являются комбатантами. Но даются гораздо менее ясные и конкретные указания относительно того, кто может считаться лицом из состава вооруженных сил и каковы предварительные требования, которым должны удовлетворять ополчения и добровольческие отряды, чтобы «войти в состав» вооруженных сил.

Иногда национальное законодательство страны может содержать соответствующие положения. Но если внутригосударственного закона нет, то не может существовать какой-либо надежный метод определения обстоятельств, при которых сотрудник частных военных и частных охранных компаний может считаться принадлежащим к личному составу вооруженных сил, входящего в них ополчения или добровольческого отряда. Вообще сам факт того, что частная военная или частная охранная компания была нанята для оказания помощи государственным вооруженным силам, не позволяет сделать точный вывод, так как нужны какие-то более весомые и формальные основания «считать себя в подчинении», чем просто контракт.

Факт ношения и применения оружия персоналом — не позволяет нам отнести сотрудников к «нонкомбатантам».

А что касается термина «наемник», то в соответствии со ст. 47 Дополнительного протокола I к Женевским Конвенциям — персонал частных военных и охранных компаний нельзя уверенно отнести к наемникам, с точки зрения международного гуманитарного права.

Частные военные и охранные компании являются официально зарегистрированными организациями и действуют на законных основаниях, будь то контракт или лицензии на право осуществления военной и/или охранной деятельности.

Статус частных военных и охранных компаний в международном праве, на данный момент, базируется на Дополнительном протоколе I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.

Говоря о персонале таких компаний, стоит сказать, что статус до конца и точно не определен. Но, в случае возникновения сложностей при определении статуса, существует ст. 5 Женевской Конвенции 1949 г. об обращении с военнопленными, а также ст. 45 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским Конвенциям 1949 г. предусматривает особую процедуру (компетентный судебный орган) для определения статуса захваченного лица.

Говоря об ответственности персонала, стоит отметить тот факт, что существует практика наличия 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 дейст-

вующей судебной власти. В этой связи, наиболее эффективной моделью контроля за деятельностью персонала является судебное преследования на национальном уровне.

Государство должно нести полную ответственность за деятельность организации, которая зарегистрирована на ее территории в рамках международного гуманитарного права. И существует реальный пример, когда статус частных военных и охранных компаний можно эффективно регулировать в рамках национальной юрисдикции. Например, анализ национального законодательства ЮАР показывает, что правительство стремится к законодательному урегулированию деятельности таких компаний, а также стремится к определению в национальном законодательстве ответственности сотрудников частных военных и охранных компаний за нарушения норм международного гуманитарного права. По сути это пример ввода наиболее продуманного и качественного механизма регулирования деятельности частных военных и частных охранных компаний, основанного на разрешительном порядке, заключении контракта наряду с лицензированием и квотированием. Также важен строгий контроль со стороны исполнительной власти и мониторинге со стороны законодательной власти.

Такой подход является наиболее эффективным в деле соблюдения и уважения такими компаниями прав человека и норм международного гуманитарного права.

ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Юлия Владимировна Пузырева

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры прав человека и международного права
Московский университет МВД России

Несмотря на то, что практика участия частных военных и охранных компаний (далее — ЧВОК) в боевых действиях не нова, именно в последние годы участники вооруженных конфликтов все чаще привлекают подобного рода структуры для решения задач, традиционно выполняемых государственными структурами безопасности или военными ведомствами. В одном из докладов Рабочей группы по использованию наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение отмечается, что за последние 20 лет главным образом в западноевропейских и североамериканских государствах, и особенно в США и Соединенном Королевстве, произошло значительное увеличение числа ЧВОК, которые предоставляют свои услуги в зонах вооруженного конфликта низкой интенсивности и постконфликтных ситуациях, таких, как Афганистан, Балканы, Ирак, Колумбия, Сомали и Судан¹.

Справедливо заметить, что индустрия ЧВОК является транснациональной по своему характеру и развивается во всем мире весьма быстрыми темпами, особенно после вооруженных конфликтов в Афганистане и Ираке. Причем 70% услуг на мировом

¹ См. подробнее: *Котляров И.И.* Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов (основные теоретические проблемы и практика): Монография. — М., 2013. — С. 173.

рынке приходится на долю высокопрофессиональных частных военных компаний Соединенных Штатов Америки и Соединенного Королевства². Эти факты заставляют некоторых экспертов поднимать вопрос о растущей «приватизации» войны³.

В сферу деятельности военных и охранных компаний входит: предоставление грузовой и транспортной поддержки при проведении операций по развертыванию войск и других военных операций, техническое обслуживание систем вооружений, охрана лиц и объектов, подготовка кадров для военных и полицейских ведомств, сбор и анализ разведывательной информации, работа в учреждениях содержания под стражей, ведение допросов заключенных и, в некоторых случаях, участие в боевых операциях⁴.

В последнее время тенденции таковы, что к услугам ЧВОК обращаются не только государства, но и коммерческие компании, международные, региональные и неправительственные организации. Чаще всего это происходит во время их работы в ситуациях вооруженных конфликтов. Специалисты по вопросам безопасности сходятся во мнении о том, что в ближайшей перспективе частные военные и охранные компании продолжат свою работу в данном секторе⁵.

В этой связи возникают вполне закономерные вопросы: является ли законным вовлечение ЧВОК в вооруженные конфликты? Каков правовой статус данных структурных организаций; применимо ли к деятельности ЧВОК международное гуманитарное право?

² *Котляров И.И.* Указ. соч. — С. 173.

³ Современные проблемы международного гуманитарного права — приватизация войны: обзор // Информационные ресурсы. Международный Комитет красного креста. URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/overview-privatization.htm>.

⁴ См. подробнее: Приватизация войны // Информационные ресурсы. Международный Комитет красного креста. URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/privatisation-war-230506.htm>.

⁵ Там же.

На первый вопрос, пожалуй, можно однозначно дать положительный ответ, подкрепляемый имеющимися фактами и статистикой использования ЧВОК в вооруженных конфликтах.

Что касается второго актуального вопроса, то ответ на него до сих пор окончательно не определен. Общее мнение таково, что если сотрудники частных военных и охранных компаний не являются участниками вооруженных сил государства, они относятся к категории гражданских лиц. В этом качестве они не должны подвергаться нападениям.

Правовой статус гражданского населения регламентирован Женевской конвенцией IV 1949 г., а также детализирован в Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям 1977 г.

Однако в случае, если сотрудники ЧВОК занимаются деятельностью, которая может быть классифицирована как «непосредственное участие в военных действиях», они теряют право на защиту от нападения, предоставляемое им как гражданским лицам в рамках вооруженных конфликтов. В данном случае необходимо помнить о том, что непосредственное участие в военных действиях вправе принимать только лица, входящие в состав вооруженных сил (комбатанты) государства. Несмотря на организованный характер и вооруженность ЧВОК, они не отвечают требованиям, предъявляемым к вооруженным силам ст. 43 Дополнительного протокола I 1977 г., уже только потому, что являются негосударственными акторами, особенно с учетом того, что некоторые ЧВОК имеют интернационализированный состав, никаким образом не связанный со стороной, находящейся в конфликте.

Правда, согласно п. 3 ст. 43 Дополнительного протокола I 1977 г. воюющее государство может включать в состав своих вооруженных сил «полувоенную организацию или вооруженную организацию, обеспечивающую охрану порядка...»⁶. Но следует учитывать, что в данном случае речь идет о включении в состав вооруженных сил воюющего государства как отечественных (национальных) полувоенных или вооруженных организаций, так и приравненных к ним силовых структур, деятельность которых

⁶ Дополнительный протокол I 1977 г. // Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним. — М., 2003. — С. 256.

обусловлена международным договором. Участие в составе воюющей стороны вооруженных формирований типа ЧВОК, осложнено частным (негосударственным) характером их деятельности. Это допустимо тогда, когда внутригосударственный закон обуславливает такого рода возможность при выдаче лицензии ЧВОК⁷. В этой связи в перспективе в будущем теоретически возможно представить деятельность частных компаний в составе вооруженных сил с соблюдением п. 3 ст. 43 Протокола I 1977 г., что даст право их персоналу на участие в международном вооруженном конфликте, а в случае задержания таких лиц неприятельскими войсками — на статус комбатанта и военнопленного.

Таким образом, сотрудники частных военных или охранных компаний должны при любых обстоятельствах соблюдать нормы МГП, при этом статус таких компаний как таковых данной отраслью международного права не регулируется.

Все большая вовлеченность в военную и охранную деятельность новых субъектов, которые не могут быть однозначно классифицированы как комбатанты или как гражданские лица, несет в себе риск стирания фундаментального для МГП и гуманитарной деятельности различия между этими двумя категориями лиц. Данной проблемой активно занимается Международный Комитет Красного Креста — международная неправительственная организация, осуществляющая гуманитарную деятельность и распространяющая знания в области МГП.

В первую очередь со стороны МККК был разработан перечень некоторых позиций, требуемых учета и выполнения в ситуациях вовлечения ЧВОК в вооруженные конфликты. На наш взгляд, эти принципы являются основой для правомерной деятельности ЧВОК, соблюдения норм МГП и стандартов в сфере прав человека. К ним относятся следующее:

- сотрудники частных военных и охранных компаний должны обладать соответствующими юридическими знаниями, включая знание основ международного гуманитарного права;
- их деятельность должна соответствовать нормам и принципам международного гуманитарного права, т.е. правила примене-

⁷ Котляров И.И. Указ. соч. — С. 176–177.

ния силы, которыми они руководствуются, и проводимые ими операции должны отвечать требованиям международного гуманитарного права;

– должны существовать эффективные механизмы привлечения к ответственности за нарушение международного гуманитарного права частных военных и охранных компаний и их сотрудников;

– меры для достижения этой цели должны приниматься самими частными и охранными компаниями, а также государствами, на территории которых они зарегистрированы и/или действуют. Последние две задачи можно решить путем введения системы регулирования деятельности таких компаний. В настоящее время только часть государств приняла законы, устанавливающие процедуру, определяющую порядок работы частных военных и охранных компаний за рубежом. Столь же малое число государств законодательно определили порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний на собственной территории⁸.

В дальнейшем в 2008 г. по инициативе правительства Швейцарии и МККК для урегулирования проблемы использования ЧВОК, разъяснения соответствующих юридических обязательств по МГП и стандартам в области прав человека 17 государствами был согласован «Документ Монтре о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта»⁹ (далее — Документ). Документ содержит правила и положения о передовых практических методах в отношении частных военных и охранных компаний, действующих в зонах вооруженных конфликтов.

⁸ См. подробнее: Приватизация войны...

⁹ Документ Монтре о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта 2008 г. // Официальный сайт Международного Комитета Красного Креста. URL: <http://www.icrc.org/rus/assets/files/other/montreau.pdf>.

В рамках Швейцарской инициативы также был подготовлен проект Кодекса, касающегося деятельности ЧВОК, который содержит принципы саморегулирования и механизмы отчетности.

Давая оценку Документу Монтре, профессор В.В. Гаврилов отмечает, что с его принятием «...у международного сообщества впервые появилась согласованная и одобренная на универсальном уровне “точка опоры” для дальнейшего развития нормотворческих усилий государств в этом направлении»¹⁰. По мнению И.И. Котлярова эта позиция является верной лишь частично в той части, что документ может послужить основой для дальнейших правотворческих усилий государств; с остальным трудно согласиться, так как Документ Монтре, во-первых, одобрен не международным сообществом, а 17 государствами¹¹, которые являются всего лишь его частью и, во-вторых, по указанной же причине он не может считаться универсальным¹².

Безусловно, что в условиях полнейшей неразберихи в деятельности ЧВОК в настоящее время Документ содержит весьма ценные в практическом плане положения, выполнению которых могли бы последовать субъекты, которым он адресован, включая ЧВОК. Но понятно, что этот инициативный проект носит лишь рекомендательный, а не юридически обязательный характер, что отмечают и сами авторы¹³.

Для создания обязательных гарантий правомерной деятельности ЧВОК, урегулирования их функций и использования персонала в интересах отдельных субъектов международного права, него-

¹⁰ Гаврилов В.В. Правовое положение частных военных и охранных компаний: задачи международного и национального регулирования // Российский ежегодник международного права. Спецвыпуск. — СПб., 2010. — С. 339.

¹¹ Афганистан, Ангола, Австралия, Австрия, Канада, Китай, Франция, Германия, Ирак, Польша, Сьерра-Леоне, Южная Африка, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина и Соединенные Штаты Америки.

¹² Котляров И.И. Указ. соч. — С. 180.

¹³ Документ Монтре...

сударственных образований и в целом всего международного сообщества возникла необходимость заключения государствами отдельного международного договора на основе принципов и норм международного права. В 2009 г. проект такого договора, а точнее Международной конвенции о контроле, надзоре и мониторинге за частными военными и охранными предприятиями¹⁴, был подготовлен Рабочей группой Управления Верховного комиссара по правам человека ООН с участием российских экспертов.

В 2010 г., после учета замечаний и предложений ученых и представителей различных государств, Проект возможной Конвенции о ЧВОК был официально опубликован и разослан государствам-членам ООН Советом по правам человека. Документ предполагает возложение ответственности по контролю над деятельностью охранных компаний на государственные органы власти, а также закрепляет критерии отделения сотрудников ЧВОК от категории наемников, чья деятельность запрещена во всем мире¹⁵.

В 2011 г. данный проект вновь претерпел преобразования, был незначительно сокращен по сравнению с предыдущим проектом (состоит из 49 статей) и структурно включил в себя: преамбулу, общие положения (ч. I), общие принципы (ч. II), законодательное регулирование, надзор и мониторинг (ч. III), обязанность государства применять меры уголовного, гражданского и/или административного наказания к правонарушителям и обеспечивать жертвы средствами правовой защиты (ч. IV), надзор и мониторинг на международном уровне (ч. V), заключительные положения (ч. VI).

¹⁴ Международная конвенция о контроле, надзоре и мониторинге за частными военными и охранными предприятиями. Окончательный проект для распространения. URL: <http://www.mgimo.ru/files/121626/project.pdf>.

¹⁵ Следует отметить, что Российская Федерация поддерживает данный проект Конвенции о ЧВОК, расстраиваемый в ООН. Конвенция по принципам правового регулирования по своему содержанию в полной мере будет соответствовать государственным интересам России на международной арене. Кроме данного проекта существует проект Конвенции о ЧВОК, подготовленный западными державами во главе с Соединенными Штатами Америки.

В конце 2012 г. проект Конвенции о ЧВОК рассматривался в Совете по правам человека. Вместе с тем, до настоящего времени конкретных решений, определяющих дальнейшую судьбу проекта Конвенции, к сожалению, не принято. Так, например, в рамках ООН продолжает аналитическая работа по обзору за деятельностью ЧВОК в своевременных вооруженных конфликтах¹⁶, что, безусловно, заслуживает положительной оценки. Но также ясно и то, что присутствие частных военных и охранных компаний в зонах вооруженных конфликтов, скорее всего, сохраниться или даже расширится, и сейчас настало то время, когда необходимо принять меры по регулированию их деятельности.

¹⁶ Рабочая группа изучит практику использования в ООН услуг частных военных и охранных компаний. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=19256>.

КЛАССИФИКАЦИЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

Инара Эбенгаппасовна Ахметова

магистрант кафедры международного права
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева
inara.akhmetova@gmail.com

Международное гуманитарное право (МГП) всегда будет актуальным, поскольку как показывает мировая практика, возникновение вооруженных конфликтов бывает неизбежным, к тому же с развитием общества появляются новые типы вооруженных конфликтов, которые необходимо не допускать, всеми доступными средствами предупреждать, а в случае возникновения находить адекватные меры международно-правового регулирования. Хотя международным правом не допускается обращение государств к войне, как отмечает профессор А.Я. Капустин, национальные, экономические и социальные причины войн продолжают существовать¹.

В международном праве вооруженные конфликты принято подразделять на международные и немеждународные. Однако возникает вопрос, есть ли смысл проводить различие между этими двумя типами. Некоторые авторы считают, что различие между международными и немеждународными вооруженными конфликтами является «искусственным», «нежелательным» и его «трудно оправдать», что оно «сводит на нет гуманитарную цель права вой-

¹ Капустин А.Я. Международное гуманитарное право: Учебник для вузов. — М.: Юрайт-Издат, 2009. — С. 468.

ны в большинстве случаев, когда имеет место война»². И действительно, можно сказать, что определение вооруженного конфликта в качестве международного или немеждународного на сегодняшний день является не столь важной задачей. Международные договоры, регулирующие поведение участников вооруженного конфликта, такие как Конвенция о биологическом оружии 1972 г., Конвенция о химическом оружии 1993 г., Конвенция о запрете противопехотных мин 1997 г., Протокол II к Гаагской конвенции 1954 г. о защите культурных ценностей 1999 г., применяются ко всем ситуациям вооруженного конфликта, не проводя различия. В региональном характере, можно привести к примеру модельный закон «О защите гражданских лиц и прав военнопленных», принятый в рамках СНГ. Указанный закон не отражает различий между двумя типами вооруженных конфликтов, то есть в нем закрепляется норма о применении одного и того же закона к совершенно разноплановым по своим характеристикам и предмету регулирования вооруженным конфликтам, что, по мнению профессора И.И. Котлярова, может привести в заблуждение как читателя, так и правоприменителя³.

Почти все военные преступления как в международном, так и в немеждународном вооруженном конфликте включены в исследование обычного международного права, проведенное Международным Комитетом Красного Креста⁴. К тому же, судебная практика международных трибуналов и судов также меньше нуждается в проведении различия между двумя типами вооруженных конфликтов. Профессор Л. Зегвельд это разъясняет тем, что в международных органах распространенной практикой стало прочитывать общую ст. 3 Женевских конвенций о защите жертв войны

² *Аби-Сааб Р.* Гуманитарное право и внутренние конфликты. Истоки и эволюция международной регламентации. — М.: МККК, 2000. — С. 209.

³ *Котляров И.И.* Международное гуманитарное право и модельное законодательство СНГ // Московский журнал международного права. — 2012. — № 3. — С. 23.

⁴ *Жан-Мари Хенкертс.* Исследование об обычном международном гуманитарном праве: лучше понимать и полнее соблюдать нормы права во время вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста. — 2005. — Т. 87. — № 857. — С. 52.

1949 г. (далее — общая ст. 3) и Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера 1977 г. (далее — Протокол II) через призму материальных норм Протокола I к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов 1977 г. (далее — Протокол I) и Женевских конвенций 1949 г.. Общая ст. 3 и Протокол II содержат небольшое число простых положений, которые не всегда соответствуют сложной реальности нынешних внутренних вооруженных конфликтов. Международные органы прибегают к Протоколу I и Женевским конвенциям, которые служат в качестве стандарта толкования общей ст. 3 и Протокола II⁵. Таким образом, можно заметить, что международная практика демонстрирует тенденцию к уменьшению значения различия между правом, применимым к вооруженным конфликтам международного и немеждународного характера.

Все же, в настоящее время такое различие существует и остается значимым. Не все нормы, которые регулируют международные вооруженные конфликты применимы к внутренним. К тому же, различен статус сторон вооруженного конфликта. Сторонами международного вооруженного конфликта могут являться государства, нации и народности, борющиеся за свою независимость. А в немеждународном вооруженном конфликте участвует правительство, вступившее в конфликт с одной или несколькими вооруженными группами, или вооруженные группы, сражающиеся друг с другом без вмешательства правительства. Различие между двумя типами конфликтов все еще существует и является весьма сложным и подлежит глубокому изучению, так как от статуса вооруженного конфликта зависит применение норм международного гуманитарного права.

Следует отметить, что вооруженные конфликты между государствами уже с давних времен являются предметом правового регулирования международного гуманитарного права. Законы войны, возникшие для регулирования международных отношений,

⁵ *Liesbeth Zegveld*. The accountability of armed opposition groups in international law. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002. — P. 33.

не применялись во время внутренних конфликтов. Вопрос о том, должен ли суверен соблюдать обычные законы войны по отношению к своим подданным, которые открыто восстали против него с оружием в руках, впервые поставил известный французский юрист, автор книги «Право народов» Эмер де Ваттель⁶. Однако только в XIX веке были сделаны первые попытки применить законы войны к отношениям между существующим правительством государства и повстанцами, сражающимися против него.

Внутренние вооруженные конфликты до 1949 г., в случае непризнания правительством их в качестве воюющей стороны, относились к компетенции суверенных государств. Женевские конвенции 12 августа 1949 г. расширили границы международного гуманитарного права: первые три конвенции обновили существовавшие договоры, а четвертая конвенция стала первым документом, выдвинувшим положения, касающиеся обращения с гражданскими лицами, однако главным новшеством явилась общая ст. 3, которая впервые дала возможность применению принципов Женевских конвенций в сфере немеждународных вооруженных конфликтов. Эта статья, которую так же называют «мини-конвенцией», является отражением элементарных соображений гуманности, определяет основополагающие гуманитарные принципы, которые всегда и всюду должны соблюдаться. В рамках Дополнительного протокола II, принятого 8 июня 1977 г. концепция защиты, предоставляющейся международным гуманитарным правом жертвам вооруженного конфликта немеждународного характера, получила свое дальнейшее развитие.

Однако не находит нормативно-правового регулирования так называемые интернационализованные вооруженные конфликты, которые в нынешнее время возникают часто в связи с иностранным вмешательством других государств во внутренний конфликт страны. Например, вмешательство США в конфликт между «Талибаном» в Афганистане и Северным Альянсом; участие НАТО в

⁶ Комментарий к Дополнительному протоколу II от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемуся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. — 2-изд., стереотипное. — М.: МККК, 2000. — С. 20.

вооруженном конфликте между Федеративной Республикой Югославия и армией освобождения Косово в 1999 г. (29); оказание военной помощи противостоящей стороне во внутреннем конфликте Демократической Республики Конго; вмешательство НАТО в вооруженный конфликт в Ливии 2011 г.

Можно предложить рассматривать такие конфликты одновременно в качестве внутреннего, а также международного, но тогда остается вопрос какие нормы международного гуманитарного права применять в таких ситуациях, ведь в случаях международных или немеждународных вооруженных конфликтов международно-правовое регулирование различно. Большая часть норм МГП применяется к международным вооруженным конфликтам. Немеждународные вооруженные конфликты в основном регулируются ст. 3, общей для всех четырех Женевских конвенций 1949 г.; Дополнительным протоколом II 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.; ст. 19 Гагской конвенции 1954 г. о культурных ценностях.

Правовая классификация вооруженного конфликта и отнесение его в одну из категорий, особенно в случае интернационализированных вооруженных конфликтов остается спорным. Классификация сегодняшних вооруженных конфликтов не может быть однозначной, потому что в них присутствуют международные и немеждународные признаки конфликта. При определенных обстоятельствах, как вмешательство иностранных государств, внутренний вооруженный конфликт приобретает характер международного. Можно выделить два вида вмешательства иностранного государства в зависимости от того на чьей стороне выступает данное третье государство.

Получается, если иностранное государство участвует на стороне повстанцев, внутренний конфликт перерастает в международный, так как уже в конфликте участвуют два государства. А если оно участвует по приглашению и на стороне правительства, такая интервенция не приводит к трансформации вооруженного конфликта в международный⁷.

⁷ *Dapo Akande*. Classification of armed conflicts: Relevant legal concepts. — Oxford: Oxford University Press, July 2012. — P. 43.

Если рассматривать принцип невмешательства, в Уставе ООН четко закреплено, что ни одно государство и даже ООН не должно вмешиваться в дела внутренней компетенции любого другого государства. Однако данный принцип не препятствует применению мер принуждения в отношении государства по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы международному миру и безопасности. Внутренний вооруженный конфликт, который угрожает международному миру и приводит к многочисленным жертвам среди людей, может служить основой для отступления от данного принципа. Другими словами, если военные действия государства, совершаемые на своей территории будут представлять угрозу международному миру и безопасности, это уже не будет считаться только внутренним делом того государства.

Можно привести к примеру принятые санкции против Ливии. В связи с повышением уровня интенсивности вооруженного конфликта и постоянным увеличением числа его жертв, для того, чтобы воспрепятствовать этому и защитить мирное население Совет Безопасности ООН в марте 2011 г. принял резолюцию о создании бесполетной зоны над Ливией. Страны НАТО, получив мандат на введение бесполетной зоны, использовали его в своих целях, тем самым усугубили состояние конфликта. Вместо того, чтобы защищать мирное население, члены НАТО выступили в качестве союзников повстанцев, поставляя им вооружения в нарушение решений Совета Безопасности ООН, отправляя вооруженных наемников для участия в боевых действиях⁸. И вправду, возможно без таких действий число жертв в Ливии было бы меньше и вооруженное сопротивление прекратилось бы быстрее.

В общем в документах международного гуманитарного права отсутствует определение интернационализированного вооруженного конфликта, но в связи с увеличением количества таких вооруженных конфликтов появилась необходимость дать определение такому понятию и определить применение права в период такого вида конфликта.

⁸ *Котляр В.С.* Пределы допустимости силового вмешательства по гуманитарным причинам во внутренние конфликты в других государствах // *Международное публичное и частное право.* — 2012. — № 5 (68). — С. 23.

Необходимо также отметить, что в мире разгораются конфликты, в силу своего транснационального характера, не входящие в сферу применения общей ст. 3 и Протокола II. В этих документах четко указывается на то, что они применяются к вооруженному конфликту, который имеет место на территории какого-либо государства между ее вооруженными силами и антиправительственными группами. Однако бывают и такие вооруженные конфликты, которые ведутся на территориях двух или нескольких государств, или правительство одного государства ведет борьбу против негосударственной вооруженной группировки, находящейся на территории другого государства. Например, применение силы Израилем в Ливане в 2006 г. (Хезболла), нападения Колумбии на ФАРК (Революционные вооруженные силы Колумбии) в Эквадоре в 2008 г. Здесь уже идет речь о появлении новых типов вооруженных конфликтов, которые нуждаются в международно-правовом регулировании.

Нужно сказать, что в МГП при возможном разделении вооруженного конфликта на два или три типа должна существовать единая система стандартов защиты жертв вооруженных конфликтов. Определенная неясность в применении норм МГП, особенно в интернационализованных и транснациональных конфликтах, ведет к увеличению роли политической целесообразности воюющих сторон. Главное предназначение МГП заключается в защите жертв вооруженного конфликта, оно не касается вопроса легитимности военных действий, вмешательства во внутренние дела государства и других форм воздействия, поэтому каким бы ни был вооруженный конфликт, жертвы одинаково нуждаются в защите.

СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Мария Владимировна Исупова

аспирантка кафедры иностранного государственного
и международного права
Уральская государственная юридическая академия

В отечественной и зарубежной науке международного права (МП), а также в самих нормах МП, к сожалению, до сих пор не решен вопрос о соотношении международного гуманитарного права (МГП) и международного права прав человека (МППЧ). Среди прочего это, в частности, связано с тем, что при формулировке определения МГП ряд ученых отталкивается от смысла, вкладываемого в понятие «гуманитарный», а именно — относящийся к человеку и его культуре; обращенный к человеческой личности, к правам и интересам человека¹, вследствие чего под МГП они понимают совокупность международно-правовых норм, определяющих режим прав и свобод человека как в вооруженное время, так и в мирное время. Однако большая часть ученых под МГП понимает исключительно совокупность принципов и норм, которые в целях ограничения бедствий войны определяют недопустимые методы и средства ведения военных действий и защищают жертв войны². Отмечу, что в данной статье я также буду использовать именно это определение.

¹ *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И.* Международное право. — М., 2007. — С. 497; *Смольников О.Ю., Шапочка А.Г.* Красный крест и международное гуманитарное право в современном мире. — М., 1989. — С. 9.

² *Лукашук И.И.* Международное право. Особенная часть. — М., 2010. — С. 282; *Левин Д.Б.* Актуальные проблемы международного права. — М., 1974. — С. 102; *Ipsen K.* Volkerrecht. — Munchen, 2004. — S. 1211, 1219–1220; *Von Heineg W.H.* Entschadigung fur Verletzungen des humanitaren Volkerrechts, in: berichte der Deutenen Gesellschaft fur Volkerrecht. Bd. 40. — Heidelberg, 2003. — S. 5–6.

Соотношение МППЧ и МГП представляет собой предмет острых дискуссий в МП, вследствие чего, как правило, выделяют три подхода к решению этого вопроса.

1. Интеграционистский, который состоит в объединении этих отраслей в одну общую отрасль. На протяжении долгого времени данный подход был главенствующим³, так как научная мысль той эпохи не выделяла МППЧ в качестве отдельной отрасли.

2. Сепаратистский, который основывается на идее параллельного существования двух совершенно различных отраслей МП, применимых в различных ситуациях и регулирующих различные отношения. Как отмечает Р.М. Валеев, на данный момент данная концепция является сложившейся классической, хотя и несколько упрощенной⁴.

Появление сепаратистского подхода объясняется целым рядом различий, имеющих между этими двумя отраслями международного права. Так, МППЧ действует все время, тогда как МГП только в ситуации вооруженного конфликта. При этом в отношении большинства норм МППЧ допускается отступление государствами от обязательств по их соблюдению, за исключением лишь ограниченного числа фундаментальных прав, в то время как нормы МГП не предусматривают возможности их приостановления. В МППЧ также существуют процедуры индивидуальных жалоб и компенсаций, чего нет в МГП. Также у МППЧ и МГП, в целом, имеются различия в источниках, хотя в последнее время появились источники, общие для МППЧ и МГП⁵.

³ См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по международному праву, читанные в Военно-Юридической Академии в 1883–1884 г. — М., 2007; *Мартенс Ф.Ф.* Современное международное право цивилизованных народов. В 2-х т. — Т. I. — М., 2008.

⁴ *Валеев Р.М.* Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. — М., 2011.

⁵ См.: Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах 2000 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rightschild_protocol1.shtml; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml.

3. Взаимодополняющий подход, суть которого заключается в том, что МППЧ и МГП признаются разными отраслями, но при этом не отрицается их тесная связь друг с другом⁶.

Как правило, данную концепцию обосновывают принципом *lex specialis*. Так, например, Международный суд ООН в своем Консультативном заключении относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории от 09.07.2004 отметил, что одни права могут быть вопросами исключительно МГП; другие могут быть вопросами исключительно стандартов в области прав человека; третьи могут быть вопросами, охватываемыми обеими этими отраслями международного права, и чтобы ответить на поставленный перед ним вопрос, Суд должен будет принять во внимание обе эти отрасли международного права, а именно стандарты в области прав человека и, как *lex specialis*, МГП.

Принцип *lex specialis* используется прежде всего для разрешения коллизии между нормами, когда одной из норм должно быть отдано преимущество в конкретной ситуации, что исключает действие другой. Наиболее ярко это выражается в защите права на жизнь. Как известно, МППЧ не допускает лишения жизни, за исключением ситуаций, когда неминуемая угроза серьезного насилия не может быть предотвращена иначе, как с применением силы с летальным исходом. При этом такая угроза должна быть не гипотетической, а реальной. Некоторую ясность в применение силы и оружия вносят не имеющие юридически обязательной силы руководства: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г. и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка 1990 г., в соответствии с которыми применение силы или оружия является крайней мерой и должно подчиняться строгим требованиям необходимости, соразмерности и законности, и при этом «преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда

⁶ Русинова В.Н. Нарушения международного гуманитарного права: индивидуальная уголовная ответственность и судебное преследование: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 22–23.

оно абсолютно неизбежно для защиты жизни». В МГП же принципы необходимости и соразмерности имеют совершенно другой смысл. Согласно МГП при нападении попутные потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и ущерб гражданским объектам или то и другое вместе вполне допустимы, если только они не являются чрезмерными по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается получить.

Таким образом, в зависимости от фактических обстоятельств (применение силы или ведение военных действий) ситуация может квалифицироваться как сфера преимущественного применения МППЧ или МГП, исходя из принципа *lex specialis*.

Взаимодополняющий подход означает, что МППЧ и МГП не исключают друг друга и не имеют противоречий. Наоборот, будучи основанными на общих принципах и ценностях, они взаимно влияют друг на друга. Такой подход был подтвержден в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., согласно которому принципы и нормы МППЧ должны соблюдаться как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов, хотя действие тех из них, которые не являются фундаментальными, может быть приостановлено государствами во время войны или в период иного чрезвычайного положения (ч. 1 и 2 ст. 4). Также мысль о взаимодействии МГП и МППЧ отражена в некоторых актах Генеральной Ассамблеи ООН⁷. Комитет по правам человека ООН также отметил, что Пакт применяется также в ситуациях вооруженного конфликта, к которым применимо МГП, подчеркнул: «Поскольку в отношении определенных прав, закрепленных в Пакте, более специальные нормы МГП могут быть особенно уместны для целей толкования прав, содержащихся в Пакте, обе отрасли права являются взаимно дополняющими, не исключаящими друг друга»⁸

⁷ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2675 (XXV) от 09.12.1970, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.2005, резолюция Комиссии ООН по правам человека 2005/63 от 23.04.2005.

⁸ Замечание общего порядка № 31. Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта от 26 мая 2004 г. // UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 May 2004).

В рамках взаимодополняющего подхода также существует так называемая концепция толкования⁹, согласно которой принцип *lex specialis* может применяться также и для конкретизации общих норм применительно к конкретной ситуации. В контексте соотношения МППЧ и МГП это означает, что, исходя из обстоятельств конкретной ситуации и установления регулирующей эти отношения отрасли международного права в качестве *lex specialis*, другая отрасль будет действовать в указанной ситуации как общая (*lex generalis*). Тем самым если одной из отраслей отдается преимущество в качестве *lex specialis* в конкретной ситуации, то это вовсе не исключает действия другой отрасли как *lex generalis*, что способствует избеганию коллизии между двумя отраслями международного права. При этом на практике любая из отраслей международного права (как МППЧ, так и МГП) может превалировать как *lex specialis* для узкого, специального регулирования отношений в конкретной ситуации (например, в отношении запрета пыток, предусмотренного обеими отраслями МП, определение понятия «пытка» черпается из нормы МППЧ как специальной).

Как отмечает В.А. Карташкин¹⁰, в последнее время именно взаимодополняющий подход получает все большее признание как в науке, так и в практике международных отношений. Таким образом, согласно доктрине и документам МП МППЧ и МГП дополняют и укрепляют друг друга, вследствие чего права человека продолжают действовать в условиях вооруженных конфликтов за исключением тех случаев, когда нормы МГП применяется как *lex specialis*.

⁹ Валева Р.М. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. — М., 2011.

¹⁰ Карташкин В.А. Права человека и международное гуманитарное право // Юрист-международник. — 2006. — № 2.

ЗАЩИТА КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

Асем Аскарловна Ойнарова

магистрант юридического факультета
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева
oinarova@mail.ru

*«Ущерб, наносимый культурным ценностям
каждого народа, является ущербом для
культурного наследия всего человечества,
поскольку каждый народ вносит свой
вклад в мировую культуру»¹*

«Мысли о войне возникают в умах людей, поэтому в сознании людей следует укоренять идею защиты мира», — гласит Устав ЮНЕСКО. «Культура, которая должна объединять людей, несмотря на различия между ними, и тем самым способствовать укреплению мира, во многих случаях, как это ни печально, разделяет их. Поэтому неудивительно, что во время войны подвергаются разрушению памятники, храмы, произведения искусства, которые принадлежат к числу драгоценнейших творений»² человечества.

История, однако, показывает, что «с древнейших времен принимались меры для сохранения святынь и произведений искусства. Так, в Греции в эпоху городов-государств важнейшие святилища,

¹ Преамбула Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/hague54.pdf.

² Бюньон Ф. Становление правовой защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста. — 2004. — № 854, июнь. — С. 5.

почитавшиеся всеми эллинами, — такие, как Олимпия, Делос, Дельфы и Додона, — признавались священными и неприкосновенными всякое насилие в них запрещалось, а побежденные воины противника могли найти там убежище. В средневековой Европе рыцарские кодексы чести предоставляли защиту церквям и монастырям. Ислам тоже устанавливает многочисленные правила, которые защищают культовые здания христиан и иудеев, а также монастыри. Древнее индусское право вооруженного конфликта, основанное на принципе человечности, отражает то же самое отношение»³. Можно сделать вывод, что с древности до середины средних веков существовало обыкновение не защищать, а наоборот расхищать и подвергать грабежу предметы искусства. Также можно сказать, что «война — это самая страшная угроза памятникам истории и культуры. Именно поэтому борьба за прочный мир, за предотвращение агрессивных войн и прежде всего устранение опасности возникновения новых войн — это и борьба за сохранение культурных ценностей»⁴.

«Впервые требование о международно-правовой охране культурных ценностей было сформулировано в Парижской конвенции 1815 г., которая содержала статью о необходимости гарантировать целостность музеев и библиотек. Появляются и национальные установления по этому поводу. В Инструкции североамериканских штатов для армии 1863 г. (кодекс Либера) в параграфах 34–37 содержались правила, запрещающие захват объектов, находящихся в школах, университетах, академиях, обсерваториях, музеях и даже предусматривалась обязанность охраны «классических произведений искусства, библиотек, научных коллекций или дорогого оборудования, такого как астрономические телескопы» (ст. 35). В 1874 г. по предложению российского императора Александра II в Брюсселе созывается международная конференция, которая должна была выработать правила и обычаи сухопутной войны. На этой конференции была одобрена Брюссельская декларация, в которой содержались различные положения по охране культурной собст-

³ Бьюнсон Ф. Становление правовой защиты... — С. 7–9.

⁴ Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей. — М., 1979. — С. 143.

венности (правда, этот документ в силу так и не вступил). Идеи Брюссельской декларации были положены в основу правил поведения воюющих сторон в отношении объектов культуры на Гаагских конференциях 1899 и 1907 гг., занимавшихся кодификацией международного права в области сухопутной войны»⁵. Нормы, воплощенные в IV Гаагской конвенции, IX Гаагской конвенции, Положении 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны, «сформулировали общие положения о запрете захватов, повреждений и уничтожения культурных ценностей; о необходимости помечать подлежащие охране здания особым знаком и об ответственности за нарушение этих установлений»⁶.

В ходе разработки международно-правовых норм в данной области проявлялись как положительные, так и недостаточно разработанные моменты данных документов, но в любом случае это было большим шагом вперед в деле защиты культурных ценностей во время вооруженных конфликтов.

Следующим этапом, ознаменовавшим собой дальнейшее развитие института защиты культурных ценностей, стал принятый по инициативе Н.К. Рериха Пакт, названный его именем. Н.К. Рерих в своем обращении в связи с пактом писал: «Мы оплакиваем библиотеку Лувена и незаменяемые красоты соборов Реймса и Ипра. Мы помним множество сокровищ частных собраний, погибших во время мировых смятений, но мы не хотим вписывать слова враждебности. Скажем просто: “Разрушено человеческим заблуждением и восстановлено человеческой надеждою”. Против этих заблуждений невежества мы должны принять немедленные меры. Даже в начале своем эти меры охранения дадут многие полезные следствия»⁷. Идеи, содержащиеся в Пакте, были воплощены в международно-правовом акте, носящем название «Договор о защите зда-

⁵ *Потапова Н.А.* Международно-правовые проблемы охраны культурных ценностей и законодательство Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — С. 6–8.

⁶ Там же.

⁷ *Ахметзянов А.А.* Международно-правовая защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта: Дисс. ... канд. юрид. наук. — 2005. — С. 44–46.

ний и сооружений, служащих религиозным, просветительским, образовательным и благотворительным целям» 1935 г., подписанном 20-ю странами Латинской Америки в Вашингтоне. Данный договор, носящий региональный характер, стал первым принятым и вступившим в действие международным актом, посвященным вопросу защиты культурных ценностей в период вооруженного конфликта. Поскольку большинство стран Латинской Америки продолжают участвовать только в данном региональном международно-правовом акте, договор играет немаловажную роль в деле защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта.

После окончания Второй мировой войны стало очевидно, что культурному наследию нанесен беспрецедентный ущерб и разрушения, «международное сообщество решило разработать международную конвенцию, чтобы упредить и по возможности предотвратить будущее разрушение незаменимых исторических и художественных ценностей»⁸.

В конце 40-х гг. инициатива по дальнейшей разработке международно-правовых основ охраны культурных ценностей переходит к ЮНЕСКО — специализированному учреждению ООН. Во исполнение предписаний Устава, предусматривающих защиту культурных ценностей, ЮНЕСКО приняла на своей 4-й Генеральной конференции, состоявшейся в 1949 г. в Париже, решение о начале работы по международно-правовой регламентации материала в данной области. Конференция, которая проводилась в Гааге с 21 апреля по 14 мая 1954 г., завершилась принятием 14 мая 1954 г. Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (далее — Конвенция 1954 г.), ее Исполнительного регламента, Протокола к ней и трех резолюций. Эта Конвенция является первым международным многосторонним договором универсального характера, который посвящен исключительно защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Конвенция 1954 г. уже в преамбуле провозглашает некоторые принципиальные положения охраны культурных ценностей. Со-

⁸ Защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Информационный документ. — С. 7. URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/armed_conflict_infokit_ru.pdf.

гласно одному из положений об эффективности защиты этих ценностей, «она должна быть организована еще в мирное время с принятием соответствующих как национальных, так и международных мер». Конвенция 1954 г. обеспечивает два основных вида защиты культурных ценностей — общую защиту, которая распространяется на все культурные ценности, и специальную защиту, которая касается определенных укрытий или центров с хранящимися в них движимыми культурными ценностями и недвижимыми культурными ценностями, имеющими особо важное значение.

Конвенция 1954 г. носит всеобъемлющий характер и направлена в будущее. Гагская конвенция 1954 г. — международно-правовой акт, соединяющий в себе весь опыт международного регулирования вопроса защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, вобравшей в себя принципы и нормы ранее принятых международно-правовых актов, посвященных защите культурных ценностей.

Вместе с Конвенцией был принят Протокол, касающийся движимых культурных ценностей и сложных вопросов их реституции. Протокол запрещает вывоз таких ценностей с оккупированной территории и требует их возвращения на территорию того государства, с территории которого они были вывезены. Протокол запрещает удерживать эти ценности в качестве военных репараций, так как в нем специально оговаривается запрет на применение к культурным ценностям режима военных репараций, примененного к «обычной» собственности. В 1991 г. был начат процесс пересмотра Конвенции, который привел к проведению переговоров и принятию в марте 1999 г. в Гааге Второго протокола к Конвенции. Этот протокол укрепляет ряд положений Конвенции, касающихся охраны и уважения культурных ценностей и поведения в период военных действий. Кроме того, он вводит принципиально новую систему защиты культурных ценностей: усиленную защиту. Наряду с этим Протокол привносит и институциональный элемент, учреждая Комитет по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта.

Вследствие того, что отдельные или все положения Конвенции и Протоколов к ней повторяются или постоянно применяются третьими государствами, они приобретают статус междуна-

родного обычая в рамках всего международного сообщества. «На 27-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была принята резолюция 3.5, касающаяся Конвенции 1954 г., в которой, в частности, вновь подтверждалось, что «фундаментальные принципы защиты и сохранения культурных ценностей в случае вооруженного конфликта могут рассматриваться как часть международного обычного права».

С конца 1960-х гг. ряд государств, образовавшихся в результате деколонизации, заявили о необходимости установления нового международного порядка. По этой причине на Женевской дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применимого в период вооруженных конфликтов, которую принимали власти Швейцарии, было сочтено целесообразным принять два дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г. (8 июня 1977 г.). В этих двух протоколах прежде всего содержатся два положения о «защите культурных ценностей и объектов религиозных культов».

В настоящее время преднамеренное разрушение памятников и культурных ценностей решительно преследуется еще и согласно Римскому статуту Международного уголовного суда. Пункт (2) (b) (ix) ст. 8 Римского статута применяется к международным конфликтам, а п. (2) (e) (iv) ст. 8 — к конфликтам немеждународного характера. Наряду с этим Устав Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии предусматривает судебное преследование за захват, разрушение или умышленное повреждение культовых, благотворительных, учебных, художественных и научных учреждений, исторических памятников и художественных и научных произведений (ст. 3 (d))⁹.

Также следует упомянуть о Декларации ЮНЕСКО, касающейся преднамеренного разрушения культурного наследия 2003 г. (далее — Декларация). Декларация не имеет обязательную силу, поскольку она непосредственно не порождает прав и юридических обязанностей для государств. Тем не менее, Декларация обладает

⁹ Защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта: Информационный документ. — С. 8–9, 11–12, 14–15. URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/armed_conflict_infokit_ru.pdf

бесспорной значимостью с точки зрения ее духовной силы, основанной на ее единогласном принятии государствами — членами ЮНЕСКО, которые составляют подавляющее большинство международного сообщества. «Декларация начинается с признания важного значения культурного наследия и подтверждения приверженности государств — членов ЮНЕСКО борьбе с преднамеренным разрушением этого наследия в любой форме, с тем чтобы обеспечить возможность передачи такого наследия будущим поколениям. Она охватывает все случаи преднамеренного разрушения, будь то в мирное время, в период оккупации или вооруженного конфликта. В ст. X особенно четко отражена ее цель — принятие мер для как можно более широкого распространения Декларации»¹⁰.

14 марта 1997 г. Республика Казахстан подтвердила, что считает себя государством — правопреемником бывшего Союза Советских Социалистических Республик в отношении Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, принятой в Гааге 14 мая 1954 г. Культурное наследие Республики Казахстан (РК) вобрало в себя все многообразие культурных ценностей народов, проживающих на его территории. Многообразие и уникальность предметов и документов, имеющих особую ценность, находящихся на территории страны, делает актуальным задачу их сохранения на современном этапе развития республики. Конституция Республики Казахстан обязывает «граждан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры» (ст. 37)¹¹. В Послании народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира» от 1 марта 2006 г. Президент Н.А. Назарбаев в качестве одного из главных приоритетов определил дальнейшее процветание культуры народов Казахстана, которое «невозможно без ... укрепления роли культуры в процессе становления государственности страны на основе много-

¹⁰ Защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Информационный документ. — С. 16–17.

¹¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. URL: <http://www.parlam.kz/ru/constitution>.

национальности и многоконфессиональности Казахстана»¹². Также в стране действует Закон РК «О культуре» от 15 декабря 2006 г., в котором существует глава 6, посвященная культурным ценностям и национальному культурному достоянию. В соответствии с п. 6 ст. 6 Закона был утвержден «Государственный реестр объектов национального культурного достояния»¹³.

Культурное достояние всех народов входит в общее наследие человечества. Но в наше время, когда культурным ценностям угрожают опасности самого различного характера, необходима забота о сохранении этих ценностей в интересах нынешних и будущих поколений. Приведенный и рассмотренный нами перечень международно-правовых актов, далеко не исчерпывающий, мы рассмотрели лишь основные источники, многие из которых на сегодняшний день носят уже исторический характер. Они символизируют собой различные этапы и эволюцию взглядов на проблему защиты культурных ценностей. К настоящему моменту актуальной является гармонизация международного и национального права в области защиты и охраны культурных ценностей. Охрана культурных ценностей в основном осуществляется внутригосударственными средствами. В то же время важно и международное сотрудничество в данной области. Охрана культурных ценностей на международном уровне базируется на общепризнанных принципах международного права, таких как неприменение силы и угрозы силой, равенства, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела и др. Современное международное право на данный момент регулирует широкий спектр вопросов, связанных с охраной культурных ценностей. При этом можно проследить прогрессивное развитие норм международного права в данной области и переход к многостороннему сотрудничеству. Ответственность за реализацию международных договоров, в том числе в области защиты культурных ценностей, прежде всего, ложится на государст-

¹² Послание Президента РК народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира» // Казахстанская правда. — 2006. — 3 марта.

¹³ Закон РК «О культуре» от 15 декабря 2006 г. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30081960&mode=all.

ва. Однако участие государства в международных договорах не означает, что все их положения будут эффективно выполняться в случае вооруженного конфликта. В связи с этим, огромное значение имеет соблюдение и исполнение норм, содержащихся в международно-правовых актах.

Но, несмотря на принятие данных международных актов, касающихся защиты культурных ценностей, бесчинства по отношению к ним продолжают продолжаться. Это говорит о недостаточной развитости всего комплекса международно-правовых механизмов, в том числе превентивных мер, направленных на защиту культурных ценностей. Вследствие этого можно говорить о необходимости дальнейшего совершенствования норм международного и национального права, направленных на защиту культурных ценностей как в мирное время, так и в случае вооруженного конфликта.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

ПРЕСТУПЛЕНИЕ ТЕРРОРИЗМА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ США

Варвара Игоревна Блищенко

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Актуальность темы с точки зрения современных международных отношений определяется тем, что терроризм превратился в универсальную угрозу международной безопасности, независимо от места, времени совершения терактов, личностей преступников, их принадлежности к террористическим организациям, особенно — их деятельности.

С точки зрения современного международного права актуальность темы определяется тем, что несмотря на очевидную стратегическую угрозу миру и безопасности, которую представляет собой терроризм, международное право до сих пор не выработало ни общих понятий, ни универсальных обязывающих документов по борьбе с терроризмом.

С точки зрения национального российского права, актуальность темы определяется необходимостью развития законодательной базы антитеррористической деятельности, что, в свою очередь требует анализа и учета того, как строится эта работа в США, где терроризм законодательно возведен в число угроз национальной безопасности страны.

Особая опасность терроризма как угрозы политическому устройству американского общества, национальной безопасности США, неуклонный рост террористической активности самого раз-

ного плана, масштабы террористических угроз для государства и населения, ущерб от террористической деятельности, — все это предопределило выделение терроризма/антитеррористической деятельности в качестве самостоятельного объекта регулирования в правовой системе США.

В национальном праве США содержатся детально разработанные определения терроризма как особого вида уголовного преступления, его конкретных составов и наказаний за него; субъектов террористической деятельности; описание полномочий государственных органов и их персонала по предотвращению и пресечению терроризма; санкций в отношении организаций и лиц, поддерживающих и обеспечивающих террористическую деятельность в материальном, финансовом и информационном плане.

В соответствии с законодательством США терроризм (террористическая деятельность) относится к числу федеральных преступлений¹, то есть преступлений, которые регулируются преимущественно (хотя и не исключительно) федеральным законодательством (а не законами отдельных штатов или местным правом отдельных территорий), дела по которым возбуждаются окружным прокурором и рассматриваются федеральными судами и расследуются федеральными органами (службами)².

Источниками «права терроризма» в США выступают федеральные законы, указы и распоряжения Президента США, феде-

¹ К федеральным преступлениям в США относятся преступления, регулируемые федеральными законами или совершенные на объекте федеральной собственности или на территории индейских резерваций. К числу федеральных преступлений относятся те, которые специально перечислены в разделе 18 Федерального кодекса США, а также в ряде других разделов Федерального Кодекса, например, § 53 раздела 26 Федерального Кодекса США («Кодекс внутренних доходов») — содержит определение федерального преступления «избежание налогообложения» и «незаконное хранение оружия»

² К числу таких служб, в частности, относятся Федеральное бюро расследований, Бюро по делам алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ (ATF), Управление по делам наркотиков (DEA), Управление по соблюдению иммиграционного и таможенного законодательства (ICE), Служба внутренних доходов (IRS), Секретная служба.

ральные подзаконные акты, некоторые решения федеральных судов по делам о терроризме и террористической деятельности.

Среди основных федеральных законов США, регулирующих преступление терроризма и конституирующих систему антитеррористической деятельности органов государственной власти, можно выделить:

– Сводный закон о дипломатической безопасности и антитерроризме 1986 г.³;

– Закон о жертвах преступлений 1984 г. с поправками 1996 г. Определяет федеральный механизм материальной компенсации жертвам террористических актов;

– Антитеррористический закон о биологическом оружии 1989 г.⁴;

– Закон о борьбе с терроризмом и эффективной высшей мере наказания 1996 г.;

– Закон «Объединяя и укрепляя Америку путем предоставления необходимых средств для предотвращения и воспрепятствования терроризму» от 26 октября 2001 г.;

– Закон о безопасности Родины 2002 г.;

– Закон о поддержке антитерроризма путем укрепления эффективных технологий 2002 г.;

– Законы об ассигнованиях на цели безопасности Родины 2003 г.);

– Закон о реформе разведки и противодействии терроризму 2004 г.;

– Закон REAL ID ACT 2005 г.⁵;

– Закон о терроризме в отношении предприятий по содержанию животных;

– Законы о военных (чрезвычайных судебных) комиссиях 2006 и 2009 г.;

³ Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986 (Public Law 99-399, 100 Stat. 853) — 42 U.S.C. § 4801 и далее.

⁴ The Biological Weapons Anti-Terrorism Act of 1989 (BWATA) — Public Law 101-298.

⁵ Pub. L. 109–13, 119 Stat. 302. Закон был подписан Президентом США Дж. Бушем, но до сих пор не вступил в силу, так как не набрал необходимого числа ратификаций на уровне отдельных штатов.

– Закон о чрезвычайных международных экономических полномочиях 1977 г.⁶;

– Указ Президента № 12947 от 23 января 1995 г. (О запрете на сделки с террористами, угрожающими мирному процессу на Ближнем Востоке, и о замораживании активов Осамы Бен Ладена и других террористов)⁷;

– Указ Президента № 13224 от 23 сентября 2001 г., разрешающий арест активов организаций или отдельных лиц, указанных Министром финансов как пособники, спонсоры или источники материальной поддержки террористам или ассоциированных с ними лиц⁸;

– Указ Президента № 12598 о пособиях бывшим в плену в результате террористических актов от 2 декабря 1986 г.;

– Президентский военный указ от 13 ноября 2001 г. «О задержании, обращении и рассмотрении дел в отношении определенных категорий не граждан в ходе войны с терроризмом»⁹ и др.

В соответствии с традициями формирования американского законодательства эти источники права инкорпорируются в кодексы федерального законодательства — Федеральный кодекс США и Кодекс федеральных постановлений США.

В федеральном законодательстве США содержится несколько определений понятия «терроризм».

Так, Федеральный кодекс определяет терроризм как «предумышленное, политически мотивированное насилие, используемое против невоенных целей субнациональными группами или тайными агентами».

Принятый в 2001 г. после трагических событий 11 сентября Закон «Объединяя и укрепляя Америку путем предоставления необходимых средств для предотвращения и воспрепятствования терроризму» от 26 октября 2001 г.¹⁰ определяет внутренний (do-

⁶ Title 50, Chapter 35. International Emergency Economic Powers Act 1977.

⁷ 60 FR 5079, January 25, 1995 — Executive Order 12947 signed by President Bill Clinton on January 23, 1995.

⁸ 66 Fed. Reg. 49,079 (Sept. 23, 2001). 3224 (Executive Order 13224, signed by President George W. Bush).

⁹ Federal Register. November 16, 2001 (Vol.66, No.222), pp. 57831-57836.

¹⁰ Uniting (and) Strengthening America (by) Providing Appropriate Tools Required (to) Intercept (and) Obstruct Terrorism Act of 2001

mestic) терроризм как «деятельность, которая (А) состоит в актах, несущих опасность человеческой жизни, и представляющих собой нарушение уголовного законодательства США или какого-либо из штатов; (Б) очевидно замышляются, чтобы (i) запугать или принудить мирное население; (ii) повлиять на политику государства путем запугивания или принуждения, или (iii) воздействовать на политику государства с использованием массовых разрушений, убийства или похищения людей; и (С) совершаются в пределах национальной юрисдикции Соединенных Штатов»¹¹.

Кодекс Федеральных Постановлений США¹² определяет терроризм как «незаконное применение силы и насилия против лиц или собственности, чтобы запугать или принудить правительство, гражданское население или любую их часть в рамках достижения политических или социальных целей»¹³.

При всех своих различиях приведенные выше юридические определения позволяют выделить общие качественные черты терроризма как особо опасного уголовного преступления. К их числу относятся:

- цель — прямое или опосредованное (через устрашение или принуждение мирного населения) изменение политики государства;
- мотивы — политические, национальные, религиозные или чисто корыстные;
- средство — устрашение государства или групп населения или принуждение путем убийства или угрозы убийством, в том числе массовым, а также массовыми разрушениями или воздействием на инфраструктуру, которое несет угрозу жизни людей;

¹¹ USA PATRIOT Act: as «activities that (A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the U.S. or of any state, that (B) appear to be intended (i) to intimidate or coerce a civilian population, (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion, or (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping, and (C) occur primarily within the territorial jurisdiction of the U.S.»

¹² Кодекс федеральных постановлений США представляет собой собрание постановлений органов исполнительной власти США, принимаемых на основании и в развитие федеральных законов.

¹³ 28 C.F.R. Section 0.85: «...the unlawful use of force and violence against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives».

– объекты террористического акта — люди (отдельные лица, например — политические и общественные деятели, представители органов законодательной, исполнительной и судебной власти различного уровня, в том числе военные и сотрудники правоохранительных органов); группы людей — от отдельных национальных, религиозных и иных объединений до населения отдельных населенных пунктов, домов, пассажиров и экипажей транспортных средств), а также объекты материальной инфраструктуры (транспорт, энергетика, промышленные объекты, склады вооружений и особо опасных веществ, нефте- и газопроводы, железные дороги, морские и воздушные порты и т.д.), транспортные средства (воздушные и морские суда, железнодорожные поезда, пассажирский автотранспорт), разрушение которых может привести к массовой гибели людей и способствовать устрашению населения и органов власти.

К числу конкретных форм (составов преступления терроризма) террористических актов 18 раздел Федерального кодекса США относит:

- разрушение воздушного судна или его оборудования (ст. 32);
- поджог, совершенный на территории/морском пространстве, находящейся под особой юрисдикцией США (ст. 81);
- применение биологического оружия (ст. 175 или 175b);
- применение химического оружия (ст. 229);
- убийство или похищение члена Конгресса, Кабинета, Верховного Суда (подразделы (a),(b),(c) и (d) ст. 351);
- использование радиоактивных материалов (ст. 831);
- угрозы применения атомного оружия или оружия массового поражения в отношении США (ст. 832);
- использование пластических взрывчатых веществ (пп. (m) и (n) ст. 842);
- поджог или подрыв правительственного имущества, угрожающий смертью людей (пп. f (2) и (3) ст. 844);
- поджог или подрыв имущества, используемого в отношениях между Штатами (interstate commerce) (п. (i) ст. 844);
- убийство или покушение на убийство во время нападения на федеральный объект с использованием опасного оружия (ст. 930 (c));
- заговор с целью убийства, похищения или нанесения увечий физическому лицу за границей (ст. 956 (a) (1));

- нарушение систем компьютерной безопасности (ст. 1030 (a) (1), (a) (5) (A));
- убийство или покушение на убийство официальных лиц США (ст. 1114);
- умышленное или непредумышленное убийство иностранных официальных лиц, официальных гостей или лиц, находящихся под международной защитой (ст. 1116);
- захват заложников (ст. 1203);
- нанесение ущерба государственной собственности или кон-трактам (ст. 1361);
- разрушение коммуникационных линий, станций или систем (ст. 1362);
- нанесение повреждений зданиям или имуществу , располо-женному в зоне специальной территориальной и морской юрис-дикции США (ст. 1363);
- разрушение электростанции (ст. 1366 (a));
- убийство или похищение Президента или сотрудников Пре-зидента (ст. 1751 (a), (b), (c) и (d));
- террористические атаки или другие акты насилия в отноше-нии железнодорожного подвижного состава и средств массовых перевозок на суше, на воде или путем атак с воздуха (ст. 1992));
- разрушение государственных оборонных материалов, средств, помещений или объектов военной инфраструктуры (ст. 2155, 2156));
- акты насилия, направленные против морского судоходства (ст. 2280);
- акты насилия в отношении морских платформ (ст. 2281);
- убийства и акты насилия в отношении американцев, совер-шенные за пределами США (ст. 2232));
- использование оружия массового поражения (ст. 2232a));
- акты терроризма, выходящие за национальные границы (ст. 2332b));
- подрыв публичных мест и объектов (ст. 2332f);
- использование зенитных ракетных систем, предназначенных для уничтожения воздушных судов (ст. 2332g);
- использование средств распыления (распространения) ра-диоактивных веществ (ст. 2332h);

- предоставление убежища террористам (ст. 2239);
- предоставление материальной поддержки террористам (ст. 2239А);
- предоставление материальной поддержки террористическим организациям (ст. 2339В);
- финансирование терроризма (ст. 2339С);
- прохождение подготовки военного типа в иностранной террористической организации (ст. 2339D раздела 18);
- применение пыток (ст. 2340А раздела 18);
- повреждение атомных объектов или средств хранения ядерного топлива (ст. 2111 или 22 84 42-го раздела U.S.Code);
- воздушное пиратство, нападение на команду воздушного судна с использованием взрывчатых или зажигательных средств или угроза оружием на борту воздушного судна (ст. 46502, 46504, 46505b, 46506 раздела 49);
- разрушение магистральных газопроводов или трубопроводов для перевозки опасных жидкостей и объектов трубопроводных систем (ст. 60123(b) раздела 49);
- наркотерроризм (ст. 900а, раздел 21, U.S.Code).

Важно отметить, что законодательство США относит к числу федеральных преступлений терроризма действия, направленные на военную, финансовую и материальную поддержку терроризма, террористов и террористических организаций: попытку совершения таких преступлений, заговор с целью совершения террористических актов, информационное обеспечение деятельности террористов, а также предоставление убежища террористам (ст. 2239 раздела 18); предоставление материальной поддержки террористам (ст. 2239А); предоставление материальной поддержки террористическим организациям (ст. 2339В); финансирование террористической деятельности (ст. 2339С); прохождение подготовки военного типа в иностранной террористической организации (ст. 2339D).

Уголовные наказания за преступления террористического характера в соответствии с законодательством США устанавливаются на максимально высоком уровне. К числу таких наказаний относятся

- смертная казнь,
- пожизненное заключение,

- заключение на неопределенный срок (нередко существенно превышающую возможную продолжительность жизни преступника),
- тюремное заключение на определенный срок,
- денежные штрафы в пользу государства,
- конфискация имущества, материалов, оружия и денежных средств, используемых для подготовки и проведения террористических актов, обучения и подготовки террористов, финансирования террористической деятельности (forfeiture law),
- запрет на деятельность террористических организаций и организаций, участвующих в подготовке, проведении, финансировании, материально-техническом обеспечении терроризма.

Внутренний (domestic) и внешний (foreign) терроризм. Понятие «международный терроризм» (international terrorism). В американской юридической доктрине традиционно формировалось четкое выделение «внутреннего» и «внешнего» (иностранного) терроризма. Под «внешним» терроризмом при этом вплоть до последнего времени понимался терроризм в отношении США, объектов собственности США или американских граждан, субъектами которого выступают иностранцы, действующие из-за пределов США (отдельные террористы, иностранные террористические организации, поддерживающие терроризм правительства иностранных государств). Именно такое деление на внутренний и внешний терроризм было закреплено в американском законодательстве вплоть до 2001 г.

После 2001 г. ситуация коренным образом изменилась. В юридический оборот в США был введен термин «международный терроризм». Федеральный кодекс США¹⁴ содержит следующие определения понятий «международный терроризм» и «внутренний терроризм»:

«В настоящей главе

Термин «международный терроризм» означает деятельность (А) которая состоит в актах насилия или актах, угрожающих человеческой жизни, и являются нарушением уголовного права США

¹⁴ Подпункты (1) и (5) § 2331 раздела 18 Федерального кодекса США «Уголовные преступления и уголовный процесс», глава 113В («Терроризм»).

или одного из Штатов [имеются в виду штаты США — прим.автора], или которые могли бы стать уголовным преступлением, если бы были совершены в юрисдикции США или одного из Штатов;

(В) которые направлены на то, чтобы

(i) запугать или принудить гражданское население;

(ii) повлиять на политику правительства путем запугивания или принуждения; или

(iii) повлиять на поведение правительства путем причинения массовых разрушений, убийством или похищением людей; и

(С) которые совершаются преимущественно за пределами территориальной юрисдикции США, или выходят за национальные границы за счет средств, которыми они достигаются, лиц, которые подвергаются запугиванию или принуждению, или мест, где злоумышленники действуют или ищут убежища....

(5) термин «внутренний терроризм» (domestic terrorism) обозначает деятельность, которая

(А) включает в себя акты, угрожающие человеческой жизни и являющиеся нарушением уголовного права США или одного из Штатов;

(В) имеют своей целью

(i) запугать или принудить гражданское население;

(ii) повлиять на политику правительства путем запугивания или принуждения; или

(iii) повлиять на поведение правительства путем причинения массовых разрушений, убийством или похищением людей; и

(С) совершаются в пределах территориальной юрисдикции Соединенных Штатов».

Таким образом, ввод в юридический оборот понятия «международный терроризм» по существу означает распространение юрисдикции США в части, касающейся антитерроризма, за пределы территории США, то есть придает американскому национальному законодательству экстерриториальный характер. По этому закону, любая террористическая деятельность (если она является таковой с точки зрения законодательства США) является преступлением независимо от того, где оно совершено или подготовлено, и независимо от того, направлено ли это преступление против США, американских граждан или собственности.

Более того, международный терроризм был законодательно конституирован как военная угроза безопасности Соединенных Штатов, которая допускает использование вооруженных сил США фактически в любой точке земного шара.

Через два месяца после террористических актов 11 сентября 2001 г. и введения в стране чрезвычайного положения Президент США Дж. У. Буш издал указ «О задержании, обращении и рассмотрении дел в отношении неграждан в ходе войны с терроризмом»¹⁵.

В ст. 1 Указа отмечается, что террористические акты против США внутри страны и за ее пределами, совершенные международными террористами (включая членов организации Аль-Каида), были столь жестоки и разрушительны, что «вызвали состояние вооруженного конфликта, который требует использования Вооруженных сил Соединенных Штатов».

В п. «д» ст. 1 данного указа отмечается, что способность американского государства защитить себя и своих граждан от дальнейших террористических актов в значительной степени зависит от использования вооруженных сил в процессе поимки и установления личности террористов и тех, кто стоит за ними. В п. «е» ст. 1 указа Президента США указывается, что для защиты граждан от международных террористов последних следует разыскивать и арестовывать с помощью вооруженных сил даже за границей и судить за насильственные преступления «по законам военного времени и иным подходящим к конкретному случаю законам в военных трибуналах». Причем для рассмотрения уголовных дел «лиц, являющихся субъектами данного указа» (этот термин используется для обозначения международных террористов, не являющихся гражданами США) создается специальная ипостась военных трибуналов — военные комиссии.

Таким образом, новое понятие «международный терроризм» в уголовном праве США породило коренные изменения в организации судопроизводства по преступлениям терроризма.

Понятие «террорист» и «террористическая организация в праве США. Соучастие в террористической деятельности. В Феде-

¹⁵ Presidential Military Order: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, The White House, November 13, 2001.

ральном кодексе США содержится следующее определение «террористической организации»: это группа из двух или более лиц, независимо от того, организованы они или нет, которая (самостоятельно или через свое подразделение) осуществляет деятельность, описанную в подпунктах (I)–(VI) пункта (iii) ст. 1182 раздела 8 Федерального Кодекса»¹⁶.

В свою очередь, эта деятельность называется «террористической деятельностью» и включает в себя «любую деятельность, являющуюся незаконной по законам того места, где она происходит (или, если она ведется в США и является незаконной по законам США или любого штата США) и которая включает в себя любую из перечисленных ниже:

– угон транспортного средства или нанесение ему ущерба (sabotage);

– захват или задержание, угроза убийства, нанесения телесных повреждений, удержание другого лица для того, чтобы вынудить третью сторону (в том числе правительственную организацию) предпринять действия или воздержаться от них, как прямое или опосредованное условие освобождения лица, захваченного или удержанного;

– насильственное нападение на лицо, пользующееся международной защитой (в соответствии с определением ст. 1116 (b) (4) раздела 18 Федерального кодекса США);

Убийство.

Применение любого из

(a) биологического агента, химического агента, атомного оружия или устройства, или

(b) взрывчатого вещества, огнестрельного оружия или другого оружия или опасного устройства (за исключением тех случаев, когда такое оружие применяется исключительно в целях получения денежной выгоды), с намерением прямо или косвенно поставить под угрозу безопасность одного или нескольких лиц или нанести существенный ущерб объекту недвижимости.

(VI) Угроза, попытка или заговор с целью осуществления любого из перечисленных выше действий».

¹⁶ 8 U.S.C. § 1182 (a) (3) (B) (vi) (III).

Понятие «участие в террористической деятельности» включает в себя «предоставление, планирование предоставления, участие в сборе средств для террористической деятельности, привлечение к ней людей, оказание материальной поддержки террористической деятельности»¹⁷.

Вместе с тем, Федеральный кодекс США не содержит юридического определения термина «террорист». Есть определение «терроризм», «террористическая деятельность», «террористическая организация», достаточно подробный перечень составов соответствующих преступлений и их квалификационных признаков. А вот определения того, кто такой «террорист», в Федеральном Кодексе США пока, увы, нет.

Определение понятия «террорист» как юридической категории дано в Президентской Директиве 2003 г., подписанной Президентом Дж.У. Бушем и именно в таком виде вошедшей в американское право. Директива с достаточно длинным и неудобоваримым названием «Директива относительно безопасности Родины по сбору и использованию проверочной информации о частных лицах в целях защиты от терроризма» (Homeland Security Presidential Directive on Integration and Use of Screening Information To Protect Against Terrorism), иначе известная как «HSPD 6»), определяет террориста как физическое лицо (individual), «которое уличено, или может быть на определенных основаниях заподозрено, в поведении, составляющем совершение террористического акта, подготовку к нему, содействие ему или имеющее отношение к нему»¹⁸. Тем самым террористом объявляются не только преступники, совершившие конкретный террористический акт, задержанные и осужденные судом, но и лица, которые «уличены» (кем?) или «на определенных основаниях заподозрены» (опять же, неясно, кем?) в поведении, составляющем не только совершение или подготовку террористического акта, но и «имеющие отношение» к нему.

¹⁷USC 8, § 1182 (a) (3) (B) (iv).

¹⁸ Develop, integrate, and maintain thorough, accurate, and current information about individuals known or appropriately suspected to be or have been engaged in conduct constituting, in preparation for, in aid of, or related to terrorism (Terrorist Information).

Такая формулировка противоречит базовому принципу презумпции невиновности, зафиксированному в Конституции США, и дает простор для произвольного толкования закона органами исполнительной власти, в том числе — федеральным и местным правоохранительным органам, спецслужбам, Министерству юстиции (Генпрокурору), Министерству финансов, Государственному департаменту, недавно созданному новому Федеральному ведомству по охране внутренней безопасности. Это затрагивает права и свободы огромного числа граждан США и иностранных государств, которые могут быть потенциально вовлечены в сферу интересов американской антитеррористической машины.

Таким образом, характерными особенностями американского законодательства о терроризме и антитеррористической деятельности являются:

- комплексный характер подхода к терроризму как к особо тяжкому уголовному преступлению, которое выступает в различных формах;

- высокая степень детализации возможных способов и объектов террористической деятельности;

- акцент на пресечение деятельности, ассоциированной с проведением террористических актов (подготовка, сбор информации, обеспечение материальными и денежными средствами, призывы к террористической деятельности, обучение и подготовка террористов и т.д.);

- уголовное наказание юридических лиц, участвующих в террористической деятельности или в подготовке к ней.

ИНСТИТУТ «ПЕРЕДАЧИ» ЛИЦ В МЕЖДУНАРОДНОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

Юрий Сергеевич Ромашев

доктор юридических наук, профессор,
профессор Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

Николай Викторович Остроухов

доктор юридических наук,
профессор кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Важным аспектом международного сотрудничества в борьбе с преступностью являются вопросы передачи лиц другому государству в интересах осуществления уголовного правосудия.

Следует заметить, что часто термины «передача» и «выдача» ассоциируют как синонимы, что неверно, так как они предусматривают различное содержание, иные ситуации и правовые основания. Так, выдача лиц, совершивших или подозреваемых в совершении преступлений, в иностранное государство осуществляется в целях судебного преследования за преступление, которое ее может повлечь, либо для вынесения или исполнения приговора суда в связи с таким преступлением. В свою очередь государства предоставляют возможность иностранным гражданам, осужденным к лишению свободы за совершение преступления, возможность отбывать наказание в стране их гражданства. С этой целью государства заключают международные договоры о передаче таких лиц (далее — договоры о передаче) или действуют по собственной инициативе в соответствии со своим законодательством, как правило, на основе взаимности. Глава 55 Уголовно-процессуального

кодекса Российской Федерации (УПК РФ) также предусматривает такую «передачу»¹.

Основная масса международных договоров в этой области носит двусторонний характер. Россия заключила такие договоры со многими государствами². Этому вопросу посвящен ряд международных договоров регионального уровня. К их числу, например, можно отнести Конвенцию о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания 1998 г., заключенную в рамках СНГ, и Конвенцию о передаче осужденных лиц 1983 г., подписанную государствами — членами Совета Европы. Согласно этим договорам государства обязуются по запросу передавать друг другу лиц, осужденных к лишению свободы за уголовное преступление на территории одной стороны и являющихся гражданами другой стороны, в страну их гражданства для отбывания наказания.

¹ Согласно ст. 469 «Основания передачи лица, осужденного к лишению свободы» УПК РФ основанием передачи лица, осужденного судом Российской Федерации к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является, а равно для передачи гражданина Российской Федерации, осужденного судом иностранного государства к лишению свободы, для отбывания наказания в Российской Федерации является решение суда по результатам рассмотрения представления федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области исполнения наказаний, либо обращения осужденного или его представителя, а равно компетентных органов иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации либо письменным соглашением компетентных органов Российской Федерации с компетентными органами иностранного государства на основе принципа взаимности.

² См., например, Договор между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о передаче осужденных для отбывания наказания (Москва, 26 мая 1994 г.), Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о передаче для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы (Москва, 16 января 1998 г.), Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о передаче для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы (Вильнюс, 25 июня 2001 г.), и др.

Передача осужденного для отбывания наказания может осуществляться по предложению стороны, судом которой вынесен приговор (далее — государство вынесения приговора) или стороны, гражданином которой является осужденный (далее — государство исполнения приговора). Международными договорами, как правило, допускается, что осужденный, его близкие родственники или законный представитель или адвокат вправе обратиться к компетентным органам государства вынесения приговора или государства исполнения приговора с ходатайством о передаче осужденного.

Согласно международному праву передача осужденного к лишению свободы может осуществляться при наличии, как правило, следующих условий:

- осужденный является гражданином государства исполнения приговора;
- приговор суда об осуждении лица к лишению свободы вступил в законную силу;
- если судебное решение является окончательным;
- имеется ходатайство о передаче со стороны вышеуказанных лиц;
- имеется письменное согласие осужденного или в случае, если осужденный в силу возраста, физического или психического состояния не может свободно выражать свою волю, — согласие его законного представителя;
- лицо осуждено за такие деяния, которые по законам сотрудничающих сторон, осуществляющих прием-передачу, являются преступлениями, влекущими наказание в виде лишения свободы;
- на момент получения просьбы о передаче срок лишения свободы, который не отбыт, составляет, как правило, не менее шести месяцев;
- имеется согласие государства вынесения приговора и государства исполнения приговора о передаче и приеме осужденного.

Однако, передача осужденного к лишению свободы для отбывания наказания в государстве своего гражданства не единственная разновидность передачи лиц в интересах правосудия. Следует напомнить, что в соответствии с п. 3 ст. 1 УПК РФ (законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства) общепризнан-

ные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации (хотя, это положение некорректно и не соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, так как в ней говорится не о законодательстве, а о правовой системе Российской Федерации — *прим. авт.*), регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Кодексом, то применяются правила международного договора. Т.е., УПК РФ не исключает иные ситуации, которые предусмотрены международным правом, в части юридически обязательных норм для Российской Федерации. К их числу также можно отнести:

- передачу лиц, содержащихся под стражей, для дачи показаний или оказания помощи в проведении расследований в иностранном государстве;

- передачу лица в международный орган, осуществляющий правосудие;

- передачу лица, осужденного международным судебным органом, для отбывания наказания в какое-либо государство;

- передачу лица, подозреваемого в совершении преступлений, минуя судебные органы своего государства.

На практике нередко возникает необходимость передачи в иностранное государство лиц, содержащихся под стражей, для дачи показаний или оказания помощи в проведении расследований. Механизм такой передачи нашел отражение во многих двусторонних и многосторонних договорах. Так, например, согласно Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г. лицо, которое находится под стражей или отбывает срок тюремного заключения в одном государстве-участнике и присутствие которого в другом государстве-участнике требуется для целей дачи показаний, установления личности или оказания иной помощи в получении доказательств для расследования или уголовного преследования в связи с преступлениями в соответствии с названной Конвенцией, может быть передано. Компетентные власти обоих государств достигают согласия на приемлемых условиях, а само передаваемое лицо свободно дает на то свое согласие на основе полной информации.

Механизм передачи лиц для указанных целей нашел закрепление в Типовом договоре о взаимной помощи в области уголовного правосудия, принятом резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/117 от 14 декабря 1990 г. В частности, Типовой договор определяет, что, если в соответствии с законами запрашиваемого государства передаваемое лицо должно содержаться под стражей, запрашивающее государство содержит это лицо под стражей и возвращает его запрашиваемому государству после завершения судебного разбирательства, в связи с которым была подана просьба о его передаче, или еще раньше, если нет необходимости в его дальнейшем пребывании в запрашивающем государстве.

Об институте передачи лица в международный орган, осуществляющий правосудие, говорится, например, в Уставе Международного трибунала по бывшей Югославии 1993 г. Так, государства сотрудничают с Трибуналом в вопросах расследования и судебного преследования лиц, обвиняемых в совершении серьезных нарушений международного гуманитарного права. Государства без каких-либо неоправданных задержек выполняют любые просьбы об оказании помощи или приказы Судебной камеры Трибунала, в частности в вопросах выдачи или передачи обвиняемых Трибуналу. Аналогичные положения содержатся в Уставе Международного трибунала по Руанде 1994 г. Однако в чем заключается отличие «выдачи» от «передачи», эти документы не уточняют.

В связи с созданием Международного уголовного суда появилась необходимость в том, чтобы лица, совершившие преступления, которые подпадают под юрисдикцию Суда, были «предоставлены в распоряжение» данного органа для осуществления уголовного правосудия. Заметим, что в соответствии с терминологией Римского статута Международного уголовного суда в этой ситуации используется термин «предоставление в распоряжение», а не «передача лица».

Для того чтобы разграничить эти термины Статут уточняет, что под «предоставлением в распоряжение» понимается доставка лица государством в данный Суд, а «выдача» означает доставку лица одним государством в другое государство в соответствии с положениями международного договора, конвенции или национального законодательства.

Передача лица, осужденного международным судебным органом, для отбывания наказания в какое-либо государство довольно распространенная ситуация исполнения наказаний в международных уголовных трибуналах. Так согласно уставам трибуналов по бывшей Югославии и Руанде тюремное заключение отбывается в государстве, определенном международным трибуналом на основе перечня государств, которые заявили Совету Безопасности ООН о своей готовности принять осужденных лиц.

Передача лица, подозреваемого в совершении преступлений, минуя судебные органы своего государства. Такую процедуру передачи можно, например, встретить в международных договорах о режиме государственной границы, когда лицо, совершившее преступление на территории какого-либо государства, возвращается сопредельным государством обратно. Как правило, это касается ситуации, когда это лицо не совершило преступления, затрагивающего интересы сопредельного государства, не является его гражданином и не подвергается уголовной ответственности в этом государстве. Упрощенная передача возможна в случаях возвращения иных нарушителей государственной границы, даже не на основе международного договора.

В Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г. закреплена ситуация, когда капитан судна государства-участника («государства флага») может передать компетентным органам любого другого государства-участника («принимающего государства») любое лицо, в отношении которого у него имеются разумные основания считать, что оно совершило одно из преступлений, указанных в Конвенции. В свою очередь, принимающее государство принимает передаваемое лицо и заключает его под стражу или принимает другие меры, обеспечивающие его присутствие в течение такого времени, которое необходимо для того, чтобы возбудить уголовное преследование. Это не относится к случаям, когда у него имеются основания полагать, что Конвенция не применяется к действиям, влекущим такую передачу. Любой отказ принять передаваемое лицо сопровождается заявлением о причинах отказа. Такая передача, например, подтверждена ст. 69 «Возбуждение уголовного дела публичного обвинения и осуществление неотложных след-

ственных действий капитаном судна» Кодекса торгового мореплавания РФ 1999 г. Однако она не распространяется на граждан РФ, а также лиц без гражданства, постоянным местом жительства которых является Россия.

Проблема передачи лиц, минуя судебные органы своего государства, стала актуальной в связи с осуществлением мер по борьбе с пиратством вблизи берегов Сомали. Нередко возникала ситуация, когда иностранный военный корабль, захвативший пиратов, не знал, как с ними поступить: или предать суду в своем государстве, которое находится очень далеко, или отдать властям Сомали, где они, как правило, отпускались и продолжали заниматься пиратством. Чтобы решить данную проблему, несколько государств ЕС, осуществляющих морское патрулирование в пиратоопасных районах вблизи побережья Сомали, договорились с отдельными государствами региона о возможности передачи последним подозреваемых, а также собранных доказательств. Так, например, с Кенией заключили подобного рода соглашения о передаче Канада, Китай, Дания, Соединенное Королевство, США и ЕС. Евросоюз подписал соглашения о передаче пиратов с Сейшельскими островами (2009 г.), Маврикием (2011 г.). Соединенное Королевство подписало соглашение о передаче ее судебным властям задержанных британскими моряками в акватории Индийского океана пиратов с Маврикием (2013 г.), с Сейшельскими островами (2010 г.) и Танзанией (2012 г.)³.

Таким образом, институт «передачи» лица в интересах осуществления уголовного правосудия весьма многогранен и охватывает различные ситуации, нашедшие отражение в международном праве. Основные их виды могли бы найти отражение в УПК РФ.

³ См. более подробно: *Ромашев Ю.С.* Борьба с пиратством и вооруженным разбоем на море (правовые основы и практика). — М.: Транслит, 2013.

СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Сергей Анатольевич Грицаев

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры прав человека и международного права
Московский университет МВД России

Многообразие международных связей, различный уровень социально-экономического развития стран, новый уровень развития юридической науки привели к созданию сложной системы международных отношений и органов правосудия. Примечательно, что органы международного уголовного правосудия входят в систему международных судебных учреждений. Как справедливо отмечается современными исследователями, международные уголовные суды в настоящее время занимают особое место в системе международных судебных учреждений, имея, с одной стороны, общие черты с судами по правам человека, а с другой стороны, отличия как от судов по правам человека, так и от других международных судов¹.

Назначение международного уголовного правосудия охватывает создание и функционирование органов международного уголовного правосудия, что позволяет уточнить сложившиеся в доктрине международного права представления об индивидуальной международно-правовой ответственности, равно как и теории, отвергающие наличие самостоятельной отрасли международного права — международного уголовного права. Кроме того, в системе современного международного права складывается не только материальное международное уголовное право, но и международное

¹ См., например: *Рабданова А.А.* Международное уголовное правосудие: становление, современное состояние, перспективы развития: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 4.

уголовно-процессуальное право (международный уголовный процесс, международное уголовное судопроизводство), причем удельный вес процессуальных норм в уставах международных уголовных судов постоянно возрастает, в том числе норм, предусматривающих процессуальные гарантии прав подсудимых (обвиняемых).

Анализ истории становления и развития международных судебных учреждений на протяжении XX века может показать, что в международных отношениях и международном праве проявляется объективная потребность в расширении применения судебных средств для мирного урегулирования международных споров и решения иных международных проблем. Однако, как полагают некоторые исследователи, несмотря на значительный количественный рост международных судов и усложнение их функций и характера термин «система» по отношению к мировой сети международных судебных органов можно использовать условно, лишь в собирательном смысле, для обозначения всей совокупности действующих международных судов различного уровня, назначения и характера². Для вопроса о формировании всемирной судебной системы еще не созрели объективные предпосылки, поэтому он не стоит в практической плоскости в современных международных отношениях. Существует и иная точка зрения. Так, профессор А.Г. Волеводз склонен рассматривать международную уголовную юстицию именно с точки зрения признака системности³.

В общем, современную совокупность (систему) международных судебных учреждений, включающую международные суды и иные судебные учреждения (международные арбитражи, третейские суды, Постоянную палату третейских судов) характеризует децентрализованный характер и самостоятельность отдельных элементов по отношению друг к другу. Международные суды можно классифицировать следующим образом: универсальные (Международный суд ООН, Международный трибунал по мор-

² Рабаданова А.А. Указ. соч. — М., 2006.

³ Волеводз А.Г. Современная система международной уголовной юстиции: понятие, правовые основы, структура и признаки // Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / Под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. — М.: Институт права и публичной политики, 2009. — С. 305–323.

скому праву, Международный уголовный суд) и региональные (Европейский суд по правам человека и иные региональные суды); суды общей компетенции (Международный суд ООН) и суды специальной компетенции. Международные суды специальной компетенции в свою очередь можно подразделить на суды в сфере международного морского права (Международный трибунал по морскому праву), суды в сфере международного права прав человека (Европейский суд по правам человека и иные региональные суды по правам человека), суды международных интеграционных объединений (Суд Европейских сообществ и др.) суды в сфере международного уголовного права.

Развитие международного сотрудничества по борьбе с международными преступлениями в XX веке привело к созданию совершенно нового института международного права — международных уголовных судов. На первом этапе процесс создания нового вида суда носил казуальный характер — все они имели характер *ad hoc*. Потребность в создании твердых международно-правовых гарантий поддержания международной законности привела к созданию постоянно действующего международного органа — Международного уголовного суда.

Приступая к определению понятия «международное уголовное правосудие» мы неизбежно сталкиваемся с разностью подходов. В некоторых случаях международное уголовное правосудие определяется через термин «международное уголовное судопроизводство», которое представляет собой сложное явление, одно из направлений международного сотрудничества. Оно заключается в осуществлении судами, учрежденными международным сообществом при участии ООН на основании или во исполнение международных договоров, деятельности по рассмотрению и разрешению по существу дел о международных преступлениях, а также иных преступлениях, отнесенным к юрисдикции рассматриваемых судов. Центральное место в этой деятельности занимают органы международного уголовного правосудия (международной уголовной юстиции) — суды, учрежденные международным сообществом при участии ООН на основании или во исполнение международных договоров, которые в составе международных судей, с участием международных обвинителей и защитников, в процессу-

альном порядке, предусмотренном международно-правовыми документами, осуществляют уголовное преследование, рассмотрение и разрешение по существу уголовных дел в отношении лиц, виновных в совершении наиболее тяжких преступлений, вызывающих озабоченность международного сообщества (международных преступлений), а также по делам об иных преступлениях, отнесенным к их юрисдикции, осуществляют наказание таких лиц, а равно реализуют иные функции, необходимые для отправления правосудия⁴.

По мнению Г. Богуша⁵, ключевым событием, оказавшим существенное влияние на развитие международного уголовного правосудия, своего рода его и «свидетельством о рождении», стало проведение после завершения Второй мировой войны международных уголовных процессов над военными преступниками в Нюрнберге и Токио. Нюрнбергский процесс обоснованно считается «исходной точкой» современного международного уголовного права. Как справедливо отмечает Е.Н. Трикоз, «нюрнбергское международное уголовное право, став феноменом правовой культуры, значительно расширило базу солидарных антивоенных действий стран и народов и в этом смысле способствовало укреплению универсальной основы национальных уголовных законодательств, превратившись постепенно в глобальную правовую систему (Римский статут 1998 г. и юриспруденция Международного уголовного суда)»⁶.

Признавая позитивное влияние Нюрнбергского и Токийского трибуналов на развитие идеи Международного уголовного суда, следует в то же время указать на некоторые их конструктивные недостатки. Прежде всего, это были суды победителей над побежденными. Не получили должной правовой оценки военные преступления союзников, что стало предметом критики со стороны

⁴ URL: http://rma-hr.org/RS/RES_a9aef72dddf7af873eb6f3e5d56bd18.pdf.

⁵ *Богуш Г.* Международный уголовный суд и проблемы становления международного уголовного правосудия // Международный уголовный суд: проблемы, дискуссии, поиск решений / Под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. — М.: Европейская Комиссия, 2008. — С. 15–16.

⁶ *Трикоз Е.Н.* Формирование «нюрнбергской модели» международных преступлений // Международное право — International Law. — 2006. — № 3 (27). — С. 47.

современников. Вызвало нарекания и то, что суд состоял лишь из судей стран союзников. Большинство судей, кроме того, уже принимало участие в конференциях по разработке Устава Международного военного трибунала. Поэтому главный вопрос был связан с беспристрастностью и независимостью судей. По многим причинам Нюрнбергский трибунал нельзя рассматривать в качестве эталона органа международной уголовной юстиции. Тем не менее, это не умаляет его значения и не снижает обоснованности его приговора. В конечном итоге Нюрнбергский процесс стал пусть и не безупречной, но победой права над войной.

Не уходя далеко от темы первых военных трибуналов, необходимо особо оговорить вопрос о правовой основе для организации и функционирования международных судебных учреждений, которой являются, как правило, конвенции, двусторонние, многосторонние договоры и иные международные акты. В то же время, названные нами Нюрнбергский и Токийский военные трибуналы создавались на основе учредительных документов, подписанных правительствами СССР, США, Великобритании и Франции. Ныне действующие международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде учреждены на основе резолюций Совета Безопасности 1993 и 1994 гг. Также были утверждены и уставы (статуты) обоих трибуналов. Не рассматривая в рамках данной статьи вопрос о легитимности вышеуказанных трибуналов, вместе с тем считаем необходимым подчеркнуть принципиальность позиции ряда авторов (в том числе и автора предлагаемой статьи) о необходимости договорной основы деятельности международных судебных учреждений (и органов международного уголовного правосудия в частности).

Определяя понятие международного уголовного правосудия нельзя обойти внимание позицию, отраженную в энциклопедическом словаре экономики и права, где используется следующий подход. Международное уголовное правосудие — это Международный судебный механизм и процедура, создаваемые мировым сообществом государств для рассмотрения уголовных дел и преступлений физических и юридических лиц, имеющих международный характер. В названном словаре подчеркивается, что в качестве доктрины идея международного уголовного правосудия

стала активно обсуждаться в XX в.: Нюрнбергский и Токийский процессы осудили лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против мира и человечности, и они понесли различные меры наказания — от смертного приговора до различных сроков тюремного заключения. Однако это были процессы и соответствующие механизмы для конкретных случаев (*ad hoc*). В феврале 1993 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию о создании Международного трибунала для расследования военных преступлений в Югославии. Однако и здесь речь шла о судебном разбирательстве *ad hoc*. Но те же трагические события межэтнических и межконфессиональных столкновений в Югославии резко активизировали в ООН вопрос о создании постоянного Международного уголовного суда. Впервые Генеральная Ассамблея ООН рассматривала этот вопрос еще в 1948 г., когда призвала Комиссию международного права ООН обсудить вопрос о желательности создать такой суд. В начале 50-х гг. XX в. Комиссия подготовила проект статута суда. Однако дальше дело тогда не пошло. Члены ООН вначале ссылались на необходимость предварительно принять определение агрессии, а также разработать проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Определение агрессии было принято Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г., а работа над проектом Кодекса еще не завершена. С тех пор появлялся не один проект статута, подготовленный как индивидуально, так и группами экспертов. Одновременно многие государства пришли к мнению, что такой суд следует создать безотлагательно, и он мог бы быть наделен юрисдикцией хотя бы в отношении преступлений, предусмотренных действующими конвенциями (геноцид, расизм и расовая дискриминация и т.д.)⁷.

Принимая во внимание все вышесказанное, и соглашаясь с точкой зрения профессора А.Г. Волеводза⁸, полагаем возможным обозначить следующие цели международного уголовного правосудия:

⁷ Энциклопедический словарь экономики и права. 2005. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/7833.

⁸ Волеводз А.Г. Современная система международной уголовной юстиции: понятие, правовые основы, структура и признаки... — С. 305–323.

- привлечение к ответственности и наказание лиц, виновных в совершении международных преступлений;
- защиту от международных преступлений международного сообщества в целом, каждого его члена и всех людей;
- предупреждение международных преступлений, восстановление и поддержание на этой основе мира и безопасности.

Необходимо заметить, что международное уголовное правосудие представляет собой деятельность по применению международного права, тех его юридических норм и принципов, которые имеют основополагающее значение для обеспечения мира, защиты личности и жизненно важных интересов международного сообщества от особо опасных для человеческой цивилизации нарушений принципов и норм международного права.

Обозначая позицию, что международное уголовное правосудие представляет собой одно из направлений международного сотрудничества государств (и иных субъектов международного права), необходимо выделить ряд существенных признаков, отличающих международное уголовное правосудие от иных видов международного сотрудничества. В этом смысле можно согласиться с позицией А.Г. Волеводза, выделяющего, по меньшей мере, четыре признака, отграничивающих международное уголовное правосудие от иных видов деятельности.

Признак первый: международное уголовное правосудие осуществляется только органами международного правосудия — судами (независимо от их конкретного наименования — суд, трибунал и пр.). При этом необходимо иметь ввиду, что названные суды специально учреждаются для отправления правосудия по делам о международных преступлениях либо специально для этого наделяются соответствующей юрисдикцией.

Органы международного правосудия неодинаковы по правовым основам учреждения и деятельности, имеют определенные отличия юрисдикционного и организационного характера. Вместе с тем, только судьи этих органов на основании международно-правовых документов наделены полномочиями осуществлять на международном уровне правосудие по уголовным делам о международных преступлениях. Никаким другим органам международного сообщества полномочия осуществлять правосудие по делам о международных преступлениях не принадлежат.

Признак второй: международное уголовное правосудие имеет специфические цели, поставленные международным сообществом.

Так, в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 827 (1993) от 25 мая 1993 г.⁹ провозглашены следующие цели: 1) положить конец преступлениям [нарушениям международного гуманитарного права и др.] и принять эффективные меры в целях предания суду лиц, ответственных за эти преступления; 2) обеспечить судебное преследование лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права; 3) способствовать восстановлению и поддержанию мира; 4) способствовать обеспечению прекращения и эффективного исправления таких нарушений.

Согласно резолюции 955 (1994), принятой Советом Безопасности ООН 8 ноября 1994 г.¹⁰, целями международного уголовного правосудия являются: 1) положить конец преступлениям геноцида и другим систематическим, широкомасштабным и вопиющим нарушениям международного гуманитарного права; 2) принять эффективные меры для привлечения к суду лиц, ответственных за них; 3) содействовать процессу национального примирения и восстановлению и поддержанию мира; 4) содействовать обеспечению прекращения и эффективного исправления таких нарушений.

В соответствии с Соглашением между ООН и правительством Сьерра-Леоне об учреждении Специального суда по Сьерра-Леоне¹¹ целью создания последнего провозглашено судебное преследование лиц, несущих главную ответственность за совершение серьезных нарушений международного гуманитарного права и преступлений согласно законодательству Сьерра-Леоне.

Преамбула и ст. 1 Римского статута Международного уголовного суда так определяет следующие цели: 1) Международный уголовный суд «является постоянным органом, уполномоченным осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества»; 2) преступления, вызывающие озабоченность всего международного сообщества, не должны оставаться

⁹ См.: Документ ООН S/Res/827(1993), 25 May 1993.

¹⁰ См.: Документ ООН S/RES/955 (1994), 8 November 1994.

¹¹ См.: Документ ООН S/2002/246, 8 March 2002. Добавление II.

ся безнаказанными; 3) их действенное преследование должно быть обеспечено как мерами, принимаемыми на национальном уровне, так и активизацией международного сотрудничества; 4) положить конец безнаказанности лиц, совершающих такие преступления, и тем самым способствовать предупреждению подобных преступлений.

Можно предположить, что такие же цели стоят перед всем международным сообществом. Но эти цели специфичны для органов международного уголовного правосудия постольку, поскольку они учреждены, организованы и действуют именно и только для их решения. Достижение этих целей определяет все содержание деятельности органов международного уголовного правосудия, в то время как для других участников международного сотрудничества они не являются доминирующими.

Признак третий: международное уголовное правосудие осуществляется путем разбирательства и разрешения международными судами (независимо от их названия и конкретной организационной формы) уголовных дел о международных преступлениях.

При этом разрешение международным судом уголовного дела состоит в том, что суд устанавливает факты совершения международных преступлений, составляющих предмет исследования по делу; дает этим фактам юридическую оценку, применяет нормы международного права, предусматривающего эти факты; определяет юридические последствия, вытекающие из применения норм международного права к установленным фактам, т.е. осуждает и наказывает лицо виновное в нарушении соответствующих норм международного права либо оправдывает невиновное лицо.

Признак четвертый: при осуществлении международного уголовного правосудия разбирательство и разрешение дел о международных преступлениях производится в определенных, установленных источниками международного права формах, в процессуальном порядке, определенном международным правом.

В международно-правовых документах, соответствующих Правилам процедуры и доказывания, а в ряде случаев, и в применимом национальном законодательстве устанавливаются детально регламентированные формы, в которых протекает деятельность органов, осуществляющих международное уголовное правосудие. Разбирательство и разрешение уголовных дел о международных

преступлениях производится в судебных заседаниях в форме проведения по этим делам международного уголовного процесса. При этом судебное разбирательство проводится в особых специфических правовых формах, в особом правовом порядке, который свойственен только суду. Эти формы судебного разбирательства, этот порядок процесса характеризуется тем, что в деятельности судов, разбирающих и разрешающих дела о международных преступлениях, принимают участие ряд лиц, наделенных определенными правами и несущих соответствующие им обязанности — участники международного уголовного судопроизводства: суд, обвинитель (прокурор), защитник, обвиняемый (подозреваемый). При этом, состав участников уголовного процесса со стороны суда, обвинения и защиты является международным. Само разбирательство дел протекает в виде последовательных действий Международного суда и других участников процесса. Эти действия производятся в особом, установленном международно-правовыми документами порядке и облекаются в особые, предписанные этими источниками права формы. Таким образом, международное уголовное правосудие осуществляется в формах, в порядке проведения международного уголовного процесса по отнесенным к юрисдикции суда делам.

Кроме названных четырех признаков международного уголовного правосудия, полагаем необходимым выделить и следующие.

Признак пятый: органы международного уголовного правосудия наделены правом выносить решения, обязательные для участников спора, в том числе и государств. Полагаем, что проблема исполнения решений органов международного уголовного правосудия должна стать объектом пристального внимания и отдельного изучения. В целом же следует отметить общую обязанность государств, чьи граждане являются субъектами преступлений, подпадающих под юрисдикцию органов международного уголовного правосудия, способствовать привлечению виновных лиц к ответственности и последующему исполнению судебных решений. По справедливому замечанию И.С. Марусина, обязательства государств, касающиеся, в том числе, и исполнения решений Международного суда должны быть четко и подробно зафиксированы либо в его уставе, либо путем приложения к нему специального

договора, посвященного этому вопросу. «При этом, — отмечает автор, подобное соглашение должно предусматривать обязанность государств внести в свое внутреннее законодательство необходимые изменения, обеспечивающие должную правовую базу для выполнения данным международным судебным учреждением своих функций на их территории»¹².

Признак шестой: органы международного уголовного правосудия создаются и действуют в соответствии с международным договором либо по решению соответствующей международной организации в связи с чем они изымаются из под юрисдикции какого-либо государства, в том числе и того, на территории которого они действуют. И.С. Марусин считает, что органам международного уголовного правосудия сложнее всего осуществлять свою деятельность из-за параллельной с национальными судами юрисдикцией¹³. Однако, даже принимая в расчет это обстоятельство, следует говорить о преобладании юрисдикции Международного суда над юрисдикцией внутригосударственных судов.

Признак седьмой: органы международного уголовного правосудия формулируют и выражают собственную позицию, а не согласованную позицию учредителей. Стоит особо отметить значение данного признака-принципа для формирования любого из органов международного уголовного правосудия, так как судебское усмотрение (предпочтение)¹⁴ всегда оставляет место не только для

¹² *Марусин И.С.* Международные судебные учреждения, стороной разбирательства в которых вправе выступать физические лица: новые тенденции развития и совершенствования их деятельности: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2008. — С. 13.

¹³ Там же. — С. 10.

¹⁴ Подробнее об этом см. например: *Смбатян А.С.* Влияние судебных предпочтений на решения органов международного правосудия // Современное право. — 2012. — № 6. — С. 143–147; *Гук П.А.* Некоторые теоретические аспекты судебного усмотрения в судопроизводстве // Оптимизация государственно-правовой системы. — Саранск, 2006. — С. 20–23; *Косой В.А.* Определение судебного усмотрения // Современное право. — 2012. — № 8. — С. 112–115; *Аминова Ю.А.* Понимание усмотрения в правоприменительной деятельности: анализ различных подходов // Вестник Омского Университета: Серия «Право». — 2012. — № 3. — С. 29–36.

творчества конкретного международного судьи, но и для повышенной ответственности всего судейского корпуса за принимаемые на основе собственных знаний и убеждений о справедливости решения. Кроме того, считаем необходимым присоединиться к позиции И.С. Марусина, полагающего, что необходимо разработать подробный правовой механизм привлечения к ответственности международных судебных учреждений, в особенности уголовных, и их сотрудников за неправомерные или ошибочные действия при вынесении решений¹⁵.

Признак восьмой: основой деятельности органов международного уголовного правосудия и вынесения ими решений является международное право, как материальное, так и процессуальное.

Таковы основные признаки, которыми характеризуется международное уголовное правосудие и которые отличают его от других направлений международного сотрудничества. И только совокупность всех указанных выше признаков образует понятие «международное уголовное правосудие».

Подводя итог проведенному краткому анализу, необходимо констатировать, что международное уголовное правосудие — это Международный судебный механизм и процедура, создаваемые мировым сообществом государств для рассмотрения уголовных дел и преступлений физических и юридических лиц, имеющих международный характер. Осуществляется эта деятельность специальными органами международного уголовного правосудия (международной уголовной юстиции), имеющими набор специфических признаков, отличающих их от всех иных органов и учреждений.

¹⁵ *Марусин И.С.* Международные судебные учреждения, стороной разбирательства в которых вправе выступать физические лица: новые тенденции развития и совершенствования их деятельности: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2008. — С. 14.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С ЗАХВАТОМ ЗАЛОЖНИКОВ

Янина Валентиновна Власенко

аспирантка факультета права
Научно-исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Захват заложников — разновидность международного терроризма, история которого насчитывает не одно тысячелетие. Особенно актуально проблема захвата заложников встала перед международным сообществом во второй половине XX века. Данный вид преступлений международного характера — неотъемлемый элемент деятельности террористических организаций. Одними из наиболее известных примеров захвата заложников являются: захват олимпийской команды Израиля, который состоялся 5 сентября 1972 г. в Мюнхене; захват 27 июня 1976 самолета авиакомпании «Эр Франс», вылетевший рейсом 139 Тель-Авив — Париж с 250 пассажирами на борту; захват заложников 4 ноября 1979 г. в американском посольстве в Тегеране; захват чеченскими боевиками заложников в Москве в театре на Дубровке во время представления «Норд-Ост», которое произошло 23 октября 2002 г.

В XX веке проблема захвата заложников признана на международном уровне. Прежде всего запрет на захват заложников во время вооруженных конфликтов как военное преступление закреплен в международном гуманитарном праве, а именно в:

— ст. 34 Женевской конвенции об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г.¹;

¹ Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войн от 12 июля 1949 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XVI. — М., 1957. — С. 204–278, 280.

– ст. 3, общей для всех четырех Женевских конвенций: стоит пояснить, что в данных статьях установлен абсолютный запрет на взятие заложников из числа лиц, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев²;

– ст. 75.2 с Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям;

– ст. 4.2 с Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям)³.

Однако нормы данных международных договоров могут применяться только в период вооруженных конфликтов, в связи с чем в 1979 г. был принят специальный акт, направленный на борьбу с захватом заложников в мирное время, — Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г.⁴ В соответствии со ст. 1 данной Конвенции, захватом заложников считаются действия, когда любое лицо, которое захватывает или удерживает другое

² Женевская Конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XVI. — М., 1957. — С. 125–204, 279–280; Женевская Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. // Там же. — С. 71–100, 279; Женевская Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. // Там же. — С. 101–124, 279; Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. // Там же. — С. 204–278, 280.

³ Отношение МККК к взятию заложников. Руководящие принципы. URL: http://www.icrc.org/rus/assets/files/other/11_irtc_846_hostage_rus.pdf.

⁴ Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 // Сборник международных договоров СССР. — Вып. XLIII. — М., 1989. — С. 99–105.

лицо, обещает убить, нанести повреждение или продолжать удерживать другое лицо для того, чтобы заставить третью сторону, а именно, государство, международную межправительственную организацию, какое-либо физическое или юридическое лицо или группу лиц совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника⁵.

Данная Конвенция закрепила определение захвата заложников, однако не разрешила проблему, к какой категории международных правонарушений стоит отнести это деяние – к международным преступлениям или к преступлениям международного характера. Ссылки в преамбуле документа на акт захвата заложников как проявление международного терроризма не только не вносят ясности, ибо до сих пор нет общепринятого понятия «международный терроризм», но и еще более затрудняют решение этого вопроса⁶. Также проблемой является то, что данная Конвенция не относит неправительственные организации к сторонам, на которые можно оказать влияние.

Более того, данная Конвенция не учитывает особенности, характерные для отдельных разновидностей захвата заложников.

В то же время захват заложников в зависимости от места совершения деяний можно квалифицировать, как:

- захват заложников в пределах сухопутной территории государства;
- захват заложников на море;
- захват заложников на борту летательных средств.

Так, деяния, совершенные в пределах различных пространств различаются по способам совершения, по субъектам совершения и по ряду иных признаков. Более того, ответственность за захват заложников в большой степени зависит от места совершения преступления.

⁵ Ромашев Ю.С. Международно-правовые основы борьбы с преступностью. В 2-х т. — М.: Национальный институт бизнеса, 2006. — Т. 1. — С. 118.

⁶ Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. — М.: Международные отношения, 1991. — С. 77.

Захват заложников может различаться по целям:

- для разрешения проблем военного характера;
- для достижения политических целей;
- с личными целями.

По времени совершения деяния можно различать:

- захват заложников в мирное время;
- захват заложников в военное время.

Захват заложников в мирное время преимущественно направлен на достижение политических либо личных целей. В то же время захват заложников в военное время, как правило, нацелен на разрешение военных противоречий. Кроме того, данная классификация важна, так как захват заложников в военное время регулируют исключительно нормы международного гуманитарного права (положения Женевских конвенций 1949 г. и Протоколов к ним).

По характеру предъявляемых требований в настоящее время можно выделить такие виды захвата заложников, совершаемые в интересах:

- вымогательства (выкупа);
- сокрытия от преследования после совершения преступления; с целью оказать влияние на решение судьи; следователя, эксперта;
- незаконного выезда за границу⁷;
- отмены политического решения (договора) либо его принятия;
- предоставления властями транспортных средств, наркотиков, оружия, взрывчатых веществ и т.п.;
- с целью обеспечения встречи с работниками средств массовой информации⁸;
- для разрешения личных («бытовых») противоречий и так далее.

Несмотря на большое количество международных документов, которые относятся к решению проблемы захвата заложников,

⁷ Лапунина Н.Н. Уголовная ответственность за захват заложника: Учеб. пособие. — Саратов: СЮИ МВД России, 2002. — С. 10.

⁸ Дзюба Д.И. Незаконные вооруженные формирования и захват заложника: характеристики и тенденции // Терроризм в России и проблемы системного реагирования. — М.: Российская криминологическая ассоциация, 2004. — С. 29.

для успешного сотрудничества государств в данной сфере требуется осуществление различными государствами и неправительственными организациями мер организационного характера (например, совместных операций) на основе эффективной международной кооперации.

Можно выделить два направления такого сотрудничества государств: борьбу с захватом заложников как с социальным явлением; борьбу с отдельными деяниями, представляющими самостоятельные формы захвата заложников.

Считаем также, что важная роль должна отводиться заключению заинтересованными государствами двусторонних, региональных и многосторонних договоров, регламентирующих проведение совместных мероприятий в случае террористических актов, связанных с захватом заложников⁹. Среди уже заключенных международных договоров можно выделить Соглашение государств-участников содружества независимых государств о сотрудничестве в материально-техническом обеспечении компетентных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма 2012 г. Однако положения таких документов часто носят программный характер и не содержат конкретных механизмов международного сотрудничества правоохранительных органов государств.

Важная проблема, с которой предстоит столкнуться— проблема применения норм о захвате заложников в случаях, когда деяние имеет место на море или борту воздушного судна. В практике отдельных государств в таком случае ответственность наступает по совокупности преступлений. Например, в 2010 г. в США вынесли приговор сомалийскому пирату, который организовал захват американской яхты. Судья окружного суда города Норфолка (штат Виржиния) приговорил разбойника к 12 пожизненным срокам по совокупности преступлений. В практике Международного уголовного суда подобных дел еще не было. Вероятно, что Международный уголовный суд поставит данный правовой вопрос в связи с

⁹ Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. — М.: Научная книга, 2003. — С. 179.

недавними событиями в Мали¹⁰. Исходя из общих положений международного правоохранительного права, считаем, что, наказание в таких случаях также должно быть назначено по совокупности преступлений.

Важно также отметить, что вопросы предупреждения захвата заложника следует решать не только на универсальном и региональном уровнях, но и на уровне отдельных государств в связи с широким распространением этих преступлений внутри каждой страны, например, в местах лишения свободы, на транспорте и т.д.¹¹ Исследователи отмечают, что для борьбы с захватом заложника внутри каждого государства необходимы специальные законы, подзаконные акты¹².

В то же время на внутригосударственном уровне реализация норм международного права во многом зависит от правовых традиций и правопонимания, имеющих место в каждом рассматриваемом государстве. Во многих государствах имеет место сходное понимание объективной стороны захвата заложников. Считаем, что необходимо выработать такие рекомендации по предупреждению данных преступлений и борьбе с ними, которые бы конкретизировали положения Конвенции 1979 г. на внутригосударственном уровне. Это может привести к единообразному пониманию международно-правового состава «захват заложников» в различных государствах, и, следовательно, к более эффективному взаимодействию международного и внутригосударственного права. Считаем, что эффективная борьба с заложничеством возможна только при понимании социальной сущности заложничества, его истоков и этапов его развития, соответствующем правовом регулировании. Это поможет разработать основные принципы борьбы с захватом заложников. В дальнейшем эти принципы должны быть детализированы в отдельные специальные нормы международного права, реализованы на региональном и национальном уровнях.

¹⁰ МУС начал расследование возможных военных преступлений в Мали. URL: <http://ria.ru/world/20130116/918431051.html>.

¹¹ *Анциферов К.П.* Международно-правовые меры предупреждения преступления — захват заложников // Юриспруденция. — 2003. — № 3. — С. 68.

¹² *Анциферов К.П.* Указ. соч. — С. 68.

В целом, считаем, что эффективная борьба с захватом заложников может иметь место только при условии эффективного применения мер, направленных на предупреждение и пресечение актов захвата заложников и ликвидации последствий их деятельности, на универсальном и внутригосударственном уровнях.

«БОЛИВИЙСКАЯ ОГОВОРКА»

Алина Олеговна Дмитриева

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Наркотическая обстановка в Боливии усугубляется положением слаборазвитой страны с трудноискоренимой бедностью, почти 60% населения. Для малых и средних крестьянских хозяйств индейцев культивирование листа коки превратилось в высокодоходный вид деятельности. Власти Боливии рассматривают использование листа коки в качестве части древней культуры индейских народов (лист используется в их религии, ритуалах, применяется при лечении болезней) и намерены доказать мировому сообществу, что сам лист коки не относится к наркотическим веществам, а является обычным источником энергии (как, например, чай и кофе). Также власти Боливии обращают внимание на то, что сбор и культивирование листа коки дает работу большинству населения страны.

Тем не менее наркобизнес в Боливии рассматривается как один из самых опасных преступлений, которому должно противодействовать государство. Власти Боливии не бездействуют: по итогам 2011 г.¹ было изъято 386 т марихуаны, 35 т кокаина, уничтожено 11 тыс. гектаров коки.

Власти Боливии стремятся переориентировать крестьянские хозяйства на производство пользующейся спросом сельхозпродукции, как один из способов противодействия наркотическим угрозам. Однако боливийские крестьяне и представители малого бизнеса не готовы к этому, так как им выгоднее заниматься выращи-

¹ Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 год // Док. E/INCB/2011/1.

ванием листа коки. Экономическая ситуация в Боливии также в пользу листа коки, по причине того, что затраты на производство листа коки меньше, а прибыль намного выше, чем при выращивании других культур.

Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г.² (далее — Конвенция), наряду с Конвенцией о психотропных веществах 1971 г.³ и Конвенцией ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.⁴, является один из основополагающих документов, регулирующих международно-правовой режим контроля над наркотическими средствами, психотропными веществами и их прекурсорами⁵.

Международный комитет по контролю над наркотиками утверждает, что лист коки является наркотическим средством согласно определению Конвенции 1961 г. и занесен в Список I данной Конвенции наравне с другими наркотическими средствами, к которым должны применяться строгие меры контроля.

² Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. (Вместе с «Перечнями наркотических средств, занесенных в Списки I, II, III, IV»). (заключена в г. Нью-Йорке 30.03.1961) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. — М., 1970. — С. 105–136.

³ Конвенция о психотропных веществах 1971 г. (заключена в г. Вене 21.02.1971) // Сборник действующих договоров... — С. 416–434.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (заключена в г. Вене 20.12.1988) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. — М., 1994. — С. 133–157.

⁵ Прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ (далее — прекурсоры) — вещества, часто используемые при производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Конвенцией Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. См.: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2012 г.

В 2009 г. Боливия выступила с заявлением о необходимости пересмотра ст. 49 Конвенции, предусматривающей запрет на немедицинское потребление листьев коки, в том числе для жевания, предложив внести соответствующую поправку в текст данного договора. Важно отметить, что с 1976 г. Боливия является участником Конвенции 1961 г.

Благодаря предпринятым действиям Российской Федерации и при поддержке США против поправки выступило 18 государств⁶, таким образом, поправка не вступила в силу.

В 2011 г. руководство Боливии приняло решение о денонсации данного международного договора и повторном присоединении с соответствующей оговоркой, которая разрешает жевание на боливийской территории листьев кока и их использование в медицинских и культурных целях, так, как это указано в Конституции Боливии.

Ряд государств, в том числе и Российская Федерация, рассматривают Конвенцию 1961 г. в качестве одного из основных договоров в сфере международного контроля над наркотиками, нарушение которого, в свою очередь, может привести к таким последствиям, как нелегальное производство, использование и сбыт кокаинового куста. Это может послужить поводом для других государств со слаборазвитой экономикой к созданию более свободного режима в области контроля за наркотиками, чем это предусмотрено Единой Конвенцией о наркотических средствах 1961 г., Конвенцией о психотропных веществах 1971 г. и Конвенцией ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. Таким образом, данная оговорка не будет соответствовать объекту и целям конвенций, принятым в данной области.

Важно отметить, что ст. 49 Конвенции 1961 г. строго закрепляет какие оговорки и на каких условиях могут быть сделаны относительно положений Конвенции 1961 г. В соответствии с этим государство может временно разрешить на своей территории же-

⁶ Болгария, Великобритания, Дания, Италия, Канада, Латвия, Малайзия, Мексика, Сингапур, Словакия, ФРГ, Украина, Швеция, Эстония, Япония.

вание листьев коки (п. 1(е), 3 и 4)⁷, при этом четко указаны ограничения и дополнительные условия, среди которых, обязательство прекратить практику жевания листа коки в течение 25 лет со дня вступления Конвенции в силу (п. 2(е)), при этом указанный срок истек для Боливии в 2001 г.).

Принимая это во внимание, оговорки, исключаящие или изменяющие действие п. 1(е) и 2(е), должны быть сделаны с соблюдением ст. 49 Конвенции 1961 г. Многонациональное государство Боливия заявило, что присоединение к Конвенции 1961 г. будет основано на п. 3 ст. 50 Конвенции⁸, согласно которой будет считаться легальным на территории Боливии жевание листа коки и использование кокаинового куста для иных целей. Ряд государств отметил, что процедура, предусмотренная п. 3 ст. 50 Конвенции 1961 г., устанавливающая 12-месячный срок для ее «молчаливого» принятия, неприменима в данной ситуации. При этом Боливия не приводит иных фактов, указывающих на то, что в отношениях ме-

⁷ Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. (вместе с «Перечнями наркотических средств, занесенных в Списки I, II, III, IV») (заключена в г. Нью-Йорке 30.03.1961) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. — М., 1970. — С. 105–136.

⁸ Государство, желающее стать стороной, но с тем, чтобы сделать оговорки иные, чем те, которые сделаны в соответствии с п. 2 настоящей статьи или со ст. 49, может уведомить о таком намерении Генерального секретаря. Если по истечении 12 месяцев со дня уведомления Генеральным секретарем о соответствующей оговорке эта оговорка не отклоняется одной третью государств, которые ратифицировали настоящую Конвенцию или присоединились к ней до конца этого периода, она считается допустимой, при условии, однако, что государства, которые возражали против оговорки, не обязаны принимать на себя в отношении сделавшего оговорку государства какого-либо юридического обязательства на основании настоящей Конвенции, затрагиваемой данной оговоркой (п. 3 ст. 50 Единой Конвенции о наркотических средствах 1961 г.). См.: Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. (вместе с «Перечнями наркотических средств, занесенных в Списки I, II, III, IV») (заключена в г. Нью-Йорке 30.03.1961) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. — М., 1970. — С. 105–136.

жду государствами-участниками Конвенции ранее было заключено соглашение или имелась практика такого ее применения, подтверждающее боливийский подход к толкованию п. 3 ст. 50 Конвенции 1961 г.

Ряд государств, в том числе и Российская Федерация представляют возражения против оговорки Боливии к Конвенции 1961 г. и выражают обеспокоенность, что такой порядок, как денонсация международного договора и повторное присоединение к нему с оговорками, формально разрешен Конвенцией 1961 г., однако это противоречит объектам и целям данной Конвенции.

Если международное сообщество и далее будет следовать таким принципам, то единство международной системы контроля над незаконным оборотом наркотических средств может оказаться в опасности.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЕННО-МОРСКИХ СИЛ В БОРЬБЕ С МОРСКИМ РАЗБОЕМ (ПИРАТСТВОМ)

Татьяна Александровна Зайцева

соискатель кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

zaytseva-t@list.ru

Искоренить проблему пиратства, используя только военно-морские силы невозможно.

В современной глобальной экономике, которая полагается на интегрированные сети и своевременное управление, потери от новых форм пиратства обходятся в 0,01–0,2% оборота морской торговли, что составляет почти 8 трлн долл. каждый год. Физические и психологические последствия пиратства также очень серьезные. С 1995 по 2009 г. около 730 человек было убито, около 800 серьезно ранено, примерно 3850 — держались в заложниках, около 230 — были похищены и выкуплены, а сотням людей угрожали оружием¹.

Большинство случаев мирового пиратства происходило в таких регионах как Нигерия, Индия, в области Южно-Китайского моря. В области повышенного риска пиратских нападений такие территории как Карибские острова, Индонезия, Сингапур, Малаккский пролив.

За последние годы в Малаккском проливе уменьшилось количество нападений с 209 случаев в 2003 г. до 75 — в 2008 г. После того как Малаккский пролив в 2005 г. был объявлен «очень опасным» компании владеющие кораблями должны были платить по-

¹ Борьба с преступностью за рубежом // ВИНТИ РАН. — 2011. — № 1. — С. 15–16.

вышенную страховку. Они требовали улучшенного контроля и более частого морского патрулирования официальными властями и лучшего взаимодействия среди стран в регионе. Начиная с сентября 2006 г., когда вступило региональное соглашение по сотрудничеству по борьбе с пиратством и вооруженным ограблением на кораблях в Азии и соглашение Eye in the Sky которое объединило усилия по обеспечению безопасности и контролю с воздуха Малаккского пролива, число атак стало уменьшаться, и ряд страховых компаний, таких как Ллойд в Лондоне, вычеркнули этот регион из списка территорий повышенного риска².

Успешная работа помогает восстановить безопасность в Малаккском проливе и ряде других регионов, в Аденском заливе ситуация с пиратством остается напряженной на протяжении длительного времени. У берегов Сомали проводится несколько операций, например, наиболее крупные: с 2008 г. первая военно-морская операция Европейского союза «Аталанта»; по инициативе США в январе 2009 г. была сформирована специальная антипиратская «Объединенная тактическая группа 151».

Что же мешает воспользоваться уже имеющимся опытом для наведения порядка в Аденском заливе?

Предположим, что причиной пиратства будет только нестабильная политическая ситуация на территории Сомали, населению негде работать, а семью кормить нужно. Предположим, что оружие с трудом удалось купить на нелегальном оружейном рынке в горах северного Йемена, где автомат Калашникова стоит порядка полутора тысяч долларов, а китайский аналог вдвое дешевле³, тем не менее, сложно представить, что даже группа пусть и вооруженных местных жителей сможет захватить большое грузовое судно, не имея подготовки, элементарного плана действия, и понимания, каким образом реализовать захваченный груз или полученный выкуп. Трудно предположить, что малообразованный сомалиец будет иметь возможность открыть счет в иностранном банке, для пере-

² Борьба с преступностью за рубежом // ВИНТИ РАН. — 2011. — № 1. — С. 16.

³ «Терра Аль-Каида» программа Вадима Фефилова. URL: http://www.ntv.ru/peredacha/Terra_Al_Kaida.

вода туда денег, полученных за выкуп, а тем более представить, что разработает схему дальнейшего движения денежных средств. В среднем в Сомали выкуп колеблется от 1 до 3 млн долл. США. Тем более реализовать похищенный груз, например, крупную партию танков.

Если посмотреть как проводится операция на самом деле, например, в фильме «ВМФ США: охота за пиратами», то возникает еще большее непонимание, как несколько человек на моторной лодке могут противостоять военно-морской мощи. Почему, понимая что корабли достаточно хорошо охраняются патрулирующими кораблями, пираты продолжают пытаться захватывать суда. Ведь уйти от преследования более быстрого судна, с хорошо вооруженными обученными бойцами, а так же с воздуха вертолетом, практически невозможно.

Безусловно, важную роль играет понимание безнаказанности за неудачную попытку совершить пиратское нападение. Оружие сбрасывается в воду, а лестницы и крюк не являются весомыми доказательствами, что это пиратская лодка. Остается возможность только задержать для установления личности, снять отпечатки пальцев и отпустить. Но, на наш взгляд, здесь кроется иная причина — местное население это наемники, их дело захватить, дальше вступают в переговорный процесс совсем другие люди. За простым наемщиком стоят крупные группировки, у которых развитая структура, экономика, существует своя четкая иерархия и распределение полномочий, например, специальные переговорщики, которые не известно, откуда появляются, а потом исчезают также неизвестно куда.

Более того, нет ясности в том, что происходит с деньгами, выдаваемыми в качестве оплаты выкупа: часто операции осуществляются наличными, практически невозможно проследить за этим. Тем не менее, представляется, что пираты зарабатывают десятки тысяч долларов, а не миллионы, поскольку пиратство превратилось в мини-экономику при занятости сотен людей, получающих свою долю выкупа. Эксперты морской разведки утверждают, что у них нет доказательств отмывания денег, и что пути разделения денег вряд ли привлекают большие криминальные сети.

Некоторые аналитики сообщают, что пираты отдают, по меньшей мере, 50% своих доходов исламистскому формированию Аль-Шабаб в районах, находящихся под их контролем. Это, однако, не подтверждается доказательствами, и Аль-Шабаб всегда занимала позицию против пиратства. По устойчивым сообщениям, должностные лица отделившегося региона Пунтленда, являющегося центром сомалийского пиратства, получают свою долю. Представляется, что члены пиратской группировки Харардхере связаны с контрабандой оружия из Йемена в сомалийские города Харардхере и Хобио, которые издавна были основными пунктами передачи поставок оружия для вооруженных формирований в Сомали и Эфиопии.

Некоторые европейские правительства проводят недвусмысленную политику и/или обладают законодательством, запрещающим выплату выкупов. Напротив, другие страны, например, Великобритания, не имеют специальных правил по данному вопросу, однако, власти выступают против таких выплат. Как выразилась, германский канцлер Ангела Меркель, после того, как был выплачен выкуп в 2,7 млн евро за освобождение грузового судна Ханза Штангер и его команды, основным аргументом против уступок к выплате выкупа является тот факт, что это способствует дальнейшим актам пиратства.

Вопрос, выполнять или не выполнять просьбы о выкупе, становится особенно противоречивым в случае с частными яхтами. Например, в случае с «Ле Понан» захват пиратов произошел только после оплаты выкупа предположительно в 2 млн долларов США и освобождения команды. Шесть пиратов, которые предстали перед судом во Франции, имели на руках только 200 тыс. долларов, что указывает на то, что некоторым пиратам удалось ускользнуть с оставшимися деньгами⁴.

Журналистом НТВ Вадимом Фефиловым был снят фильм «Терра Аль-Каида» о терроризме, в котором можно увидеть реальное положение и жизнь простых граждан в Сомали. Беднота, антисанитария, безысходность, все эти факторы делают привлекатель-

⁴ «Пиратство — преступление и вызов демократиям» доклад Бирген Келеш, 10.03.2010, Парламентская Ассамблея Совета Европы.

ными использование отчаявшегося населения в своих целях. Аль-Каида может использовать пиратство как отвлекающее действие, и вести спокойно подготовку к террористическим актам.

Как показывает история, искоренить проблему пиратства, используя только военно-морские силы невозможно. По сравнению с пиратством прошлых веков цели преступления, методы нападения, и способы получения и использования захваченного имущества или выкупа существенно изменились, поэтому и к методам борьбы также нужно подходить с более широким пониманием проблемы. Уничтожить пиратство только силой, или превентивными способами защиты судов как минимум наивно, необходимо использовать комплекс мер, таких как:

- изоляция преступников от мировой финансовой системы,
- идентификация линий связи пиратов, с последующим перекрытием их,
- неотвратимость наказания пиратов, оказание помощи местному населению, посредством гуманитарной помощи,
- в консультационном порядке способствовать решению политического конфликта на территории Сомали,
- уничтожение системы пунктов базирования морских преступников.

Фактор времени принципиально важен, поскольку затягивание решения проблемы пиратства приводит к сотрудничеству пиратов с международными террористическими группами.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С СОМАЛИЙСКИМИ ПИРАТАМИ

Йео Фуньяхана

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

С 1991 г. Сомали фактически перестало существовать как централизованное государство, фактически разбившись на зоны влияния местных властей и сколько-нибудь централизованные экономика и финансовая система с тех пор не действуют. Пиратство является основным источником заработка местного населения. В насыщенной оружием стране не составляет большого труда организовать хорошо оснащенные рейдерские группы. Местные власти (вернее, полевые командиры и племенные лидеры) не заинтересованы в каком-либо противодействии пиратству, поскольку оно не оказывает никакого влияния на их международный статус. Полевые командиры либо закрывают глаза на пиратский промысел, либо участвуют в нем сами.

По данным Центрального Командования США, опубликовавшего весной 2008 г. доклад «Пиратство на Африканском Роге», во многих случаях пираты — это участники вооруженных формирований, которые имеют богатый опыт ведения боевых действий и базируются в самопровозглашенных независимых анклавах, таких как Пунтленд и Сомалиленд. Их организация имеет племенной и клановый характер. Ряд интервью, которые они дали западными СМИ, позволяет оценить их аргументацию. Они, в частности, подчеркивают, что экономика их родины разрушена Западом, который сбрасывает в территориальных водах Сомали химические отходы. Пираты весьма скептически относятся к угрозам в свой адрес, утверждая, что пиратов невозможно отличить от местных жителей, а

местных жителей — от пиратов. Население прибрежных городов и деревень пиратов всемерно поддерживает, поскольку морской разбой является основой существования десятков тысяч человек.

Район действий сомалийских пиратов — Аденский залив, лежащий на пути между Индийским океаном и Красным морем, — один из стратегически важных для мирового судоходства маршрутов, по нему проходит 50% всех балкерных (насыпных) грузов и около 30% мировых контейнерных перевозок. По этой «горловине» между берегами Сомали и Йемена в направлении Суэцкого канала идут танкеры и сухогрузы, доставляющие в Европу и Америку ближневосточную нефть, а также промышленные товары азиатского производства. Ежегодно по этому маршруту проходит около 20 тыс. судов. Через Баб-эль-Мандебский пролив, соединяющий Аденский залив и Красное море, ежедневно транспортируется 3,3 млн баррелей нефти. Помимо всего прочего, в любой момент нападение пиратов на супертанкер может стать причиной гигантской экологической катастрофы.

В 1999 г. администрация Пунтленда при помощи британской частной компании в области безопасности Hart Security попыталась организовать службу береговой охраны, которая должна была обеспечить безопасность судоходства и бороться с пиратами. Иностранные инструкторы начали обучение группы из 70 сомалийцев, которые должны были служить в ней. Однако денег на то, чтобы профинансировать начинание, не нашлось, программа была свернута в 2002 г. Судя по рассказам иностранных моряков, побывавших в плену у пиратов, получившие подготовку у западных инструкторов сомалийцы пополнили ряды пиратов, составив наиболее квалифицированную их часть.

Пиратство в этом районе стало развиваться с 2004 г. и очень быстрыми темпами. Как сообщает Международное морское бюро, по состоянию на 7 декабря с начала 2008 г. в сомалийских водах совершено более 100 нападений на транспортные суда. За это время пиратам удалось захватить 40 судов, 13 из них до сих пор не освобождены. В руках пиратов остаются около 268 человек из разных стран. В период между 10 и 16 ноября 2008 г. было 11 нападений в этой области с тремя угнанными судами и еще четыре инцидента, в которых велась перестрелка.

По данным Международного морского бюро только с января по март 2010 г. пираты совершили 35 нападений, в ходе которых обстреляно 18, захвачено 11 судов и 195 членов судовых команд.

Вместе с тем, с начала 2010 г. общее число атак пиратов, завершившихся захватом судов и заложников, сократилось. Резкий рост (на 11%) пиратских актов (111 нападений) и вооруженного разбоя (захвачено 42 корабля и 815 заложников) отмечен в 2008 г. В 2003 г. у побережья Сомали произошло только 31 нападение. Вместе с тем, совместные действия Индонезии, Малайзии, Сингапура и Таиланда заметно снизили число пиратских нападений в районе Малаккского пролива и островов Индонезийского архипелага, что привело к их сокращению с 2004 г. наполовину.

В апреле 2010 г. по инициативе России была единогласно принята резолюция Совета Безопасности ООН об обеспечении эффективного уголовного преследования за пиратство. В ней Генеральному секретарю ООН поручается в трехмесячный срок представить доклад о возможных вариантах организации уголовного преследования пиратов.

По мнению представителя Уганды в Совете Безопасности, «более эффективный и комплексный подход в борьбе с пиратством у побережья Сомали должен заключаться в устранении коренных причин этого явления, в первую очередь нестабильности на материковой части Сомали. Для этого необходимо будет оказать более широкую поддержку Переходному федеральному правительству, в том числе в наращивании потенциала его учреждений, с тем чтобы народ Сомали мог взять на себя полную ответственность за свою страну и свою свободу»¹.

15 мая 2012 г. европейцы впервые обстреляли пиратов на территории Сомали. Ракетный удар был нанесен с воздуха: в операции была задействована авиация, базирующаяся на кораблях ВМС европейских стран, патрулирующих Аденский залив. Контр-адмирал Данкан Поттс, командующий объединенными европейскими силами в регионе, заявил, что обстрел был точечным: никто из местных жителей не пострадал.

¹ Док. СБ ООН. S/PV.6301. 27 апреля 2010 г. — С. 2.

На антипиратской конференции в Дубае в апреле 2011 г. ущерб от сомалийского пиратства был оценен от 7 до 12 млрд долларов в год.

Существует ряд правовых проблем, связанных с сомалийским пиратством. Прежде всего, международное право считает пиратством лишь те акты морского разбоя, что произошли в международных водах, в территориальных водах те же деяния рассматриваются как «грабеж, совершенный в море», и виновные подлежат юрисдикции стран, где они совершены. В случае же Сомали, где фактически нет никакого правительства, непонятно, где территориальные воды этой страны, а где международные, и какой юрисдикции должны подлежать виновные. Попытка передать пиратов в руки властей любой африканской страны, где действует смертная казнь, может стать поводом для просьбы о политическом убежище. В суде демократической страны, если пираты не были захвачены в момент атаки, доказать факт участия в преступном промысле будет трудно.

Поэтому вся ответственность за должное проведение следственных действий и организацию судебного преследования возлагается на то государство, чей корабль совершил захват пиратов. Существующий международно-правовой режим борьбы с пиратством рассчитан на прибрежные государства, способные осуществлять антипиратские меры и привлекать пиратов к судебной ответственности.

Однако в случае применения ст. 105 Конвенции ООН по морскому праву возникают проблемы как процессуального характера (установление личности, осуществление перевода на различные языки в ходе проверки и следствия, сбор доказательств в основном в режиме получения правовой помощи из других государств и т.д.), так и экономического (транспортировка подозреваемых, содержание задержанных и осужденных, возвращение их в государство гражданства после отбытия наказания и пр.). Например, где взять переводчика для обвиняемого сомалийца? Как обеспечить участие в следственных действиях и судебных слушаниях моряков с захваченного пиратами корабля, когда они постоянно находятся в плавании?

Видимо, с учетом этого многие государства уклоняются от привлечения пиратов к уголовной ответственности на своей тер-

ритории (даже если это позволяет их законодательство) и стремятся передать их государствам прибрежной зоны, которые имеют соответствующие правовые возможности. Пока в Восточной Африке таким государством является Кения, законодательство которой позволяет привлекать к уголовной ответственности пиратов — иностранных граждан за действия, совершенные в открытом море.

Однако проблема, что делать с захваченными пиратами, для большинства стран пока не решена, что прибавляет пиратам уверенности в их безнаказанности. Это привело к тому, что пиратов, захваченных военными судами, например НАТО, Дании, Канады, приходилось отпускать.

Данные проблемы были частично урегулированы в резолюциях СБ ООН о Сомали.

Среди многих резолюций Совета Безопасности ООН, касающихся пиратства у берегов Сомали, следует отметить резолюции 1772, 1801, 1838, 1846 и 1851, которые призывают государства принять меры по защите торгового судоходства и предоставлению гуманитарной помощи; принять необходимые меры по подавлению пиратства; санкционируют действия против пиратов в территориальных водах и на материковой части Сомали.

Наиболее важные международные документы по сомалийским пиратам.

Резолюция 1838 Совета Безопасности обращена к государствам с просьбой применять военную силу против сомалийских пиратов. Она рекомендует государствам использовать ВМС и ВВС для борьбы с преступностью и терроризмом на море. Текст разрабатывался французскими властями.

Резолюция 1846 СБ ООН, которая дала право государствам, чьи корабли борются с пиратами, входить в территориальные воды Сомали («преследовать по горячим следам») и бороться с морскими разбойниками так, как это позволено делать в международных водах (де-факто, во внутренних водах Сомали им разрешено применять оружие).

В апреле 2010 г. по инициативе России была единогласно принята резолюция Совета Безопасности ООН об обеспечении эффективного уголовного преследования за пиратство. В ней Генеральному секретарю ООН поручается в трехмесячный срок

представить доклад о возможных вариантах организации уголовного преследования пиратов².

Ввиду нежелания многих государств привлекать к национальному суду подозреваемых в пиратстве — из-за законодательных и правовых аномалий, проблемы надлежащих доказательств, логистических проблем вызова свидетелей, отсутствия пригодных тюрем для осужденных пиратов, смеси реальных и воображаемых неудобств и политических трудностей, а также стоимости судопроизводства и содержания в местах лишения свободы, — изучалась идея создания Международного суда по пиратству по подобию Международного уголовного суда в Гааге.

Главным апологетом создания этого института выступило Министерство иностранных дел Нидерландов при поддержке России, которое организовало в июле 2009 г. неформальный семинар в Гааге для продвижения данной идеи.

С целью избежания недоразумений с освобождением задержанных пиратов без предания суду, а также с целью избежания возможных трудностей процессуального и политического характера, связанных с доставкой подозреваемых для процесса в Соединенное Королевство, Правительство Великобритании 11 декабря 2008 г. достигло соглашения с Кенией, согласно которому та согласилась принимать и предавать суду лиц, подозреваемых в пиратстве, задержанных вооруженными силами Великобритании. Впоследствии, 16 января 2009 г., подобное долгосрочное соглашение с Кенией заключили США. Аналогичное соглашение было подписано в Найроби 6 марта 2009 г. в отношении кораблей ВМС ЕС — Операция Аталанта. Позднее доступ к подобным возможностям в Кении был открыт для Канады, Дании, Китая и Индии.

² URL: <http://www.izvestia.ru/world/article3142306>.

ПОНЯТИЕ ТЕРРОРИЗМА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Алимжан Самигуллаевич Иржанов

доцент кафедры международного права
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева

alimzhany@mail.ru

Терроризм в любых формах своего проявления превратился в одну из опаснейших по масштабам, непредсказуемости и последствиям общественно-политических и моральных проблем, с которой человечество вошло в XXI век¹. Понятие «международный терроризм» было введено в оборот в 70-е гг. XX века², а начиная с 1996 г., термин «терроризм», несмотря на свою правовую неопределенность, начал широко употребляться в официальных международно-правовых документах ООН³. Вопросам борьбы с международным терроризмом посвящено немало исследований в юридической литературе. Несмотря на это, до настоящего времени отсутствует единое понимание научно обоснованного общеприемлемого определения понятия терроризма⁴.

¹ *Метелев С.Е.* Современный терроризм и методы антитеррористической деятельности. — М., 2008.

² *Лазутин Л.А.* К вопросу о понятии и формах проявления международного терроризма // Российский юридический журнал. — 2000. — № 2. — С. 54–66.

³ *Горбунов Ю.С.* Основные этапы договорно-правового регулирования международного сотрудничества государств в противодействии терроризму // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2006. — № 3. — С. 90–94.

⁴ Там же. — С. 90.

По мнению ученых, разработка понятия терроризма — одна из самых сложных проблем мировой науки и практики борьбы с преступностью⁵. Объективно терроризм представляет собой сложное, многомерное явление, посягающее на те или иные охраняемые законами сферы жизнедеятельности людей, что естественно затрудняет выработку не только общего понятия «терроризм», но и отличительных его признаков. Ученые выделяют объективные и субъективные факторы такого несогласованного подхода к определению данного понятия. В настоящее время в мире насчитывается более сотни различных дефиниций терроризма, но унифицированной оценки данного явления не выработано. В частности, можно привести некоторые из них.

Так, например, У.Р. Латыпов предлагает определять «международный терроризм как посягающее на международный правопорядок применение государством или самостоятельно действующим физическим лицом (их группой, организацией) насилия, направленное на достижение международно-правовых целей путем устрашения лиц, не являющихся непосредственными жертвами нападения»⁶.

По мнению В.П. Емельянова, терроризм — это публично совершаемые общепасные деяния или угрозы таковыми, направленное на устрашение население или его какой-то части, в целях прямого или косвенного воздействия на принятие какого-либо решения или отказ от него в интересах террористов⁷.

В.А. Сидоров понимает под терроризмом применение насилия или угрозы насилия против лиц или вещей ради достижения политических целей; он осуществляется отдельными лицами или групп-

⁵ Кузнецов А.П., Изосимов С.В. Гармонизация российской и зарубежной уголовно-правовых систем по противодействию международному терроризму: теоретико-прикладной аспект // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2003. — С. 411–432.

⁶ Латыпов У.Р. К вопросу об определении международного терроризма// Советский ежегодник международного права, 1988. — М., 1989. — С. 133–141.

⁷ Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002.

пами лиц, действующими по поручению какого-то правительства или против какого-либо правительства. Путем причинения вреда своим непосредственным жертвам террористы хотят так повлиять на определенные «целевые группы» (косвенные или прямые жертвы), чтобы заставить эти группы совершить такие действия, которые отвечали бы интересам террористов⁸.

Отдельные исследователи предлагают подходить к терроризму как явлению, рассматриваемому современной наукой в трех аспектах: 1) как преступное деяние; 2) как террористические группы (организации); 3) как террористические доктрины. Но все же определяющим в данной триаде следует признавать понятие терроризма как преступного деяния, ибо от того, что мы будем понимать под терроризмом в смысле деяния, будет зависеть и то, какие группы (организации) и какие доктрины признавать террористическими⁹.

На наш взгляд, целесообразно было бы рассмотреть терроризм не с позиции совершения одиночных актов насилия, а как сложное многоплановое явление. В частности, возможно выделение в терроризме нескольких уровней (планов), где на каждом из них могут сосуществовать свои цели, мотивы, субъекты, объекты и соответственно действия.

Каждому уровню присущ свой набор преступлений террористического характера. Так, например, на одном из них происходит формирование идеологии, подготовка и вербовка людей, организация террористической группы, финансирование, определение целей и т.д. На этом же уровне может также проследиваться влияние иностранных государств, которые заинтересованы в совершении терактов на территории того или иного государства.

Другим проявлением является совершение террористического акта. Кроме того акт терроризма также представляется способом

⁸ Сидоров В.А. К вопросу о сущности международного терроризма и формах борьбы с ним // Политические технологии PR против международного терроризма: Материалы «круглого стола», Москва, Ин-т Европы РАН, 28 ноября 2001 г. — М., 2002. — С. 91–96.

⁹ См.: Трунов И.Л. Совершенствование правовых основ контртеррористической войны // Юридический мир. — 2004. — № 12. — С. 59–62; Кузнецов А.П., Изосимов С.В. Указ. соч. — С. 420.

воздействия, т.е. актом, которым запугивается население страны, а оно в свою очередь формирует негативное отношение, как государству, так и к международным организациям. Под ним принято считать непосредственное совершение преступления в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных взрывных устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, аварийно химически опасных ядовитых веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного и общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных опасных последствий¹⁰.

В рамках данного проявления следует отметить, что основным связующим звеном между терроризмом и терактом выступает цель, а именно конечная цель. Конечной целью терроризма является не само устрашение населения или непосредственный объект теракта, а выполнение или воздержание от каких-либо действий субъектов власти, т.е. воздействие на поведение должностных лиц государства и международных организаций. В данном случае должна отражаться и специфика объекта посягательства, который обычно представляет «символ» для общества или государства, покушение террористом на который наносит им серьезный вред.

Таким образом, на наш взгляд, терроризм — деятельность, направленная на совершение терактов в государствах, посредством которых достигается воздействие на действия должностных лиц государств или международных организаций (либо наносится вред

¹⁰ *Лепешкин Н.Я.* Психологические основы терроризма и антитеррористической деятельности в современных условиях: Учебно-метод. пособие / Под ред. И.Ф. Ярулина. — Хабаровск, 2008.

международным отношениям и правопорядку) в интересах субъекта терроризма. Представляется, что теракт в этом случае будет квалифицироваться конкретным видом насилия в рамках международного, так и национального права, при этом он также выступает отдельным и самостоятельным преступлением, т.е. его следует признавать орудием или средством терроризма. Рассматривая терроризм с этой позиции целесообразно включить в его состав такой признак, как совершение теракта как самостоятельного преступления, квалифицируемого международным и национальным правом. В этом случае становится возможен и различный состав субъектов, так, в терактах — это исключительно физические лица, а в терроризме — физические лица, террористические организации, государства и др.

Учитывая это, целесообразным было бы также изменить и схему взаимодействия между международным правом и национальным законодательством в борьбе с терроризмом. В настоящее время международное право больше играет роль унифицирующего элемента, определяющего правовую квалификацию актов терроризма, а национальное право в этом плане берет на себя главную роль в борьбе с терроризмом. Международное право, помимо унифицирующей роли, могло бы взять на себя роль в установлении международно-правовой ответственности государств, которые своим участием в терроризме могут воздействовать на политику другого государства. Соответственно существование этих уровней может повлечь и разную ответственность: так, если государство участвует в деятельности направленной на совершение терактов на территории другого государства, то его можно будет привлечь к международно-правовой ответственности, если физические лица совершают теракт, то они привлекаются к уголовной ответственности согласно национальному праву.

Таким образом, потребность в унифицированном понятии терроризма будет возрастать и актуализироваться как практикой сотрудничества государств в области противодействия терроризму, так и законодательствами большинства стран. В этой связи необходима дальнейшая концептуальная разработка содержания терроризма, признаков и его специфики в целях выработки унифицированного и единообразного его понимания на практике.

ПРОБЛЕМЫ РАТИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВАМИ РИМСКОГО СТАТУТА МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО СУДА

Николай Михайлович Лямин

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

1 июля 2002 г. вступил в силу Римский Статут Международного уголовного суда. За это время судом был рассмотрен, а также продолжает находиться в рассмотрении ряд уголовных дел, касающихся совершения международных преступлений (военных преступлений, преступлений против человечности, геноцида). Судом был постановлен первый обвинительный приговор, в отношении Томаса Лубанги Дьило — лидера Союза конголезских патриотов (СКП) и его военизированного крыла Патриотических сил освобождения Конго (ПСОК). Все это превращает Международный уголовный суд в значимый фактор современной политико-правовой реальности.

Очевидны значительные преимущества модели Международного уголовного суда перед предыдущими моделями международного правосудия, получившими свое воплощение в виде международных уголовных трибуналов *ad hoc*. Наиболее существенными из этих преимуществ являются:

- отсутствие принципа обратного применения права, имеющего место в деятельности международных трибуналов;
- постоянный характер деятельности Международного уголовного суда, во многом нейтрализующий потенциальные обвинения в политической ангажированности;
- более четкая разработанность процессуальных аспектов международного правосудия.

Тем не менее, ряд ведущих государств мирового сообщества (в частности, США, КНР, Индия, Российская Федерация) до сих пор не ратифицировали либо не подписали Римский статут. Данное обстоятельство осложняет развитие институтов международной уголовной юстиции, что, в свою очередь, негативно сказывается на прочности механизма предупреждения угроз международной безопасности, учитывая профилактическое значение наличия эффективного и действенного органа международного уголовного правосудия.

Глубинная концептуальная причина непринятия Римского статута значительным числом государств заключается в конфликте идеи абсолютного государственного суверенитета с идеей существования органа наднациональной судебной власти.

Подобная абсолютизация государственного суверенитета, в условиях современной глобализации неизбежно вступает в конфликт с иными основными принципами международного права.

Наиболее сильно подобное неприятие заметно в официальной позиции политического руководства Соединенных штатов Америки, категорически не приемлющего возможность подсудности американских граждан Международному суду, что вписывается в общую тенденцию взглядов, господствующих в среде ряда ведущих американских ученых, на соотношение международного и национального права.

Сужение национального суверенитета в результате принятия Римского Статута не способствует его ратификации и другими государствами международного сообщества.

На примере Российской Федерации можно выделить несколько конкретных причин, препятствующих такой ратификации.

Во-первых, невозможность выдачи собственных граждан, предусмотренное ст. 61 Конституции Российской Федерации, не позволило бы России, в случае ее полноценного участия в вышеупомянутом международно-правовом акте, выполнять требования ст. 89–91 Статута. Многие юристы-международники видят выход в разграничении институтов выдачи (экстрадиции) и передачи лица в распоряжение международного судебного органа. Подобное разграничение проводит и ст. 102 Статута Международного уголовного суда.

Однако на российском внутригосударственном уровне подобное произвольное (пусть во многом аргументированное) разграни-

чение должно найти свое подтверждение (либо опровержение) в решении Конституционного суда Российской Федерации.

Во-вторых, отсутствие в Римском статуте возможности судопроизводства с участием присяжных заседателей.

В случае ратификации Римского статута под вопросом оказываются конституционные гарантии по предоставлению обвиняемому в совершении уголовного преступления возможности рассмотрения его дела судом присяжных.

Вместе с тем очевидно, что в вышеупомянутых статьях Конституции Российской Федерации имеется в виду внутригосударственное правосудие, но никак не международное судопроизводство. Так, ч. 2 ст. 47 Конституции Российской Федерации гласит: «Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей, в случаях, предусмотренных федеральным законом». Аналогичное положение содержится в ч. 4 ст. 123: «В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей».

Однако, поскольку условия судопроизводства с участием присяжных заседателей определяются (согласно Конституции) федеральным законом, в случаях противоречия данного закона с положениями ратифицированного Римского статута, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, должны будут применяться международно-правовые нормы.

В-третьих, значимым препятствием для ратификации Статута Российской Федерацией (а также, рядом других стран) является возможность привлечения к уголовной ответственности Международным уголовным судом лиц, пользующихся иммунитетом по внутригосударственному праву.

Однако, уставы и практика международных трибуналов, ставшие к настоящему времени существенными источниками международного уголовного права, говорят о непризнании должностного положения лица обстоятельством, исключающим уголовную ответственность. Так, в частности, ст. 7 Устава Нюрнбергского трибунала, гласит: «Должностное положение подсудимых, их положение в качестве глав государства или ответственных чиновников различных правительственных ведомств не должно рассматри-

ваться как основание к освобождению от ответственности или смягчению наказания».

В-четвертых, Статут Международного уголовного суда не предусматривает возможности амнистии и помилования для осужденных данным судом (хотя, в определенных случаях, предусматривает возможность смягчения назначенного наказания). Так, ч. 1 ст. 110 Статута гласит: «Государство исполнения приговора не может освободить лицо до истечения срока наказания по приговору, вынесенному Судом». Данная норма права, содержащаяся в Римском статуте, трактуется многими как ущемление прав полномочных органов государственной власти Российской Федерации: Президента Российской Федерации (полномочного осуществлять помилование) и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (полномочной объявлять амнистию).

Однако в случае назначения санкции, исходя из международного права, следует руководствоваться международно-правовыми нормами и в случае их смягчения.

Кроме того, немаловажно и то, что Международный уголовный суд уполномочен осуществлять правосудие по наиболее тяжким международным преступлениям: геноцид, преступления против человечности, военные преступления, агрессия. Лица виновные в совершении данных преступлений, как правило, не подпадают под акты помилования и амнистии.

Проблемы, связанные с ратификацией государствами Римского статута Международного уголовного суда имеют достаточно глубокие основания в их правовых системах. Тем не менее, данные проблемы не являются неразрешимыми.

Можно прогнозировать, что решение проблем, связанных с ратификацией Римского статута, будет носить длительный и непростой характер. В то же самое время очевидно, что своевременное подключение национальных правовых систем к механизмам международной уголовной юстиции принесет не только определенные потери, но и значительные приобретения для суверенитета государств, которые получают дополнительные рычаги влияния на развитие международного уголовного права.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ В ИНДОНЕЗИИ

Раймонд Джуниор Пардамеан

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
raymondjuniorsihombing24@gmail.com

С 1950 г. терроризм является одной из социально-политических проблем в Индонезии. И эта проблема стала одной из международных обеспокоенностей. Серия террористических взрывов, произошедших почти на всей территории Республики Индонезия, вызвала широкие общественные опасения из-за большого количества пострадавших и потери имущества. Это оказало неблагоприятное воздействие на социальную, экономическую и внутривнутриполитическую ситуацию в стране, и на отношения с международным сообществом. После первой трагедии взрыва на острове Бали 12 октября 2002 г., в котором более 164 иностранных граждан погибли, терроризм в Индонезии стал преступлением международного характера¹.

В настоящее время существует очень много доктринальных определений понятия терроризма. Однако даже в ООН не было согласия насчет определения понятия терроризма. Несмотря на это, Индонезия в рамках международного сообщества уже приняла ряд договоров, которые предназначены для борьбы с конкретными видами терроризма, таких, как угон воздушного судна (угон самолетов) или захват заложников, которые урегулировались в Токийской конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г., Гаагской конвенции о борьбе с незакон-

¹ *Golose P.R. Deradikalisasi Terorisme di Indonesia. — Jakarta, 2009. — С. 143.*

ным захватом воздушных судов 1970 г., Монреальской конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и других.

Терроризм представляет собой деятельность, которая использует насилие или угрозу насилия, направленную на устрашение, с целью привлечения внимания широкой общественности². Это мнение похоже на определение, которое дал Усенко в своей статье о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом. Усенко рассматривает, что терроризм связан с деянием, которое направлено на устрашение населения и подрыв общественной безопасности через убийства, причинение вреда собственности, имуществу и так далее³.

Отмечается также, что терроризм — это преступление международного характера, действия отдельных лиц и организаций, направленные на достижение каких-либо целей (обычно политических) путем применения акций насилия, террористических актов⁴.

Существует похожее определение, уточняющее, что терроризм характеризуется как международная деятельность по составу участников, по месту расположения поддерживающих его сил, по характеру преследуемых им целей, по масштабам потрясений, которые он вызывает⁵.

Необходимо заметить, что международные террористические организации ставят перед собой цель подорвать конституционный строй иных государств, основы международного правопорядка или международных отношений в целом⁶.

Здесь очень интересно рассматривать мнение профессора Ю.М. Колосова, по мнению которого, ко второй категории терроризма можно отнести преступные акты с иностранным элементом, которые ведут к бессмысленной гибели людей различных стран, подрывают дипломатическую деятельность государств и их пред-

² *Manginsela J.* Terorisme dalam hukum internasional. — Jakarta, 2012.— С. 22.

³ *Усенко Е.Т.* Международное право. — М., 2005. — С. 473.

⁴ Глоссарий по международному праву. URL: http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/tj/index.php?id=1&mod=disc&disc_id=2580&disc_razdel=18060&p=1.

⁵ Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — М., 2009. — С. 883.

⁶ Основы противодействия терроризму: Учеб. пособие / Отв. ред. Я.Д. Вишняков. — М., 2006.

ставителей, нарушают нормальный ход международных контактов и встреч, транспортные связи между государствами⁷.

В конвенции Организации Исламской Конференции терроризм определяется как угроза для суверенитета, политической целостности и единства государства.

По мнению профессора юридического факультета Университета Индонезии А.С. Манулланга, терроризм — это способ вырвать конституционную власть из рук других групп, по причине возникновения религиозного или идеологического конфликта, проблемы этнической принадлежности или экономического неравенства, препятствия общественной коммуникации с правительством или идеологического фанатизма и сепаратизма⁸.

Юристы исламского закона в Индонезии, Банью Первита и Мохамад Яни считают, что терроризм представляет собой жестокое деяние, совершенное радикальной и незаконной группой, акт, жертвами которого становится мирное население, содержащий специальное сообщение⁹.

Профессор Мулады, бывший министр юстиции и прав человека Республики Индонезия, постоянный член судейского сообщества конституционного суда республики Индонезия, считает, что терроризм — это акт насилия или угрозы насилия, независимо от мотива или намеренного плана, который является индивидуальным или коллективным преступлением с целью создания массового страха у людей, угрозы жизни, достоинству, свободе и безопасности своих прав, эксплуатации окружающей среды или объектов частной или общественной собственности, угрозы национальным ресурсам, или международным объектам, или с целью угрозы стабильности страны, территориальной целостности, политического единства и суверенитета независимых государств¹⁰.

⁷ Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. — М., 2001. — С. 439.

⁸ *Manullang A.C. Menguak Tabu Intelijen Teror, Motif dan Rezim.* — Jakarta, 2001. — С. 151.

⁹ *Banyu Perwita, Anak Agung, Yanyan Mochamad Yani.* Pengantar Ilmu Hubungan Internasional. — Bandung, 2005. — С. 32.

¹⁰ *Muladi.* Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia. — Jakarta, 2002. — С. 173.

Можно констатировать, что международный терроризм — это незаконное деяние, организованное или неорганизованное, индивидуальное или группами людей из разных национальностей, имеющее цель распространения страха физически или психологически, который в результате связан с гибелью людей различных стран и с подрывом дипломатической деятельности государств и их представителей.

По времени террористические акты в Индонезии можно условно разделить на три периода.

1. 1950–2000 гг.

В этом периоде, серии террористических актов, которые произошли в Индонезии, по мнению профессора А.Ч. Манулланга, связаны со следующими факторами:

– внутренний политический фактор, связанный с недовольством центральным правительством Индонезии. В этот период террористический акт является преступлением против суверенитета унитарного государства Индонезия и его конституции.

– внутренний социально-религиозный фактор. Например, террористический акт в Республике Южно-Молуккские острова (ныне о. Амбон), президентом которых в то время был Крис Сумокиль, демонстрирует то, что террористический акт был основан на религиозном настрое против мусульманских жителей на острове.

2. 2000–2010 гг.

Данный период связан с тесным сотрудничеством индонезийских террористических групп с Салафистской группой проповеди и джихада или Аль-Кайдой (Al-Qaeda), которая брала на себя ответственность за многие террористические атаки в различных странах, в том числе в США 11 сентября 2001 г.¹¹ После появления Аль-Кайды в Юго-восточной Азии, в Индонезии сформировалась радикальная исламская группа, которая называлась «Джемаа Исламия» (Jamaah Islamiyah) с похожей на Аль-Кайду концепцией Jihad. В этот период Национальная Служба Антитерроризма (Badan Nasional Anti terorisme Indonesia) опубликовала список разыскиваемых лиц, которые, как они считали, несут ответственность за все серии террористических взрывов в период с 2000 по 2010 г. Известно, что среди членов

¹¹ Основы противодействия терроризму... — С. 19.

этой организации *Al-Qaeda* были Dr. Azhari Husin (гражданин Республики Малайзия и Саудовской Аравии), Имам Самудра (гражданин Республики Индонезия, Республики Малайзия и Республики Филиппины), Амрози Нурхасын (гражданин Индонезии и Малайзии), Муклас Гурфон (Ali Ghufron) и Дулматин (Dulmatin). Их ученики и приверженцы распространялись почти по всей территории Юго-восточной Азии, включая Индонезию.

Можно отметить что в этом периоде, терроризм стал международным потому, что пересекает государственные границы по составу участников, по составу пострадавших людей и по характеру их целей.

3. После 2010 г.

В этот период, начавшийся после гибели лидерства в Джамаа Исламия, террористические акты уже не являлись централизованными, как в предыдущий период. После ареста Абубакара Басира, Абу Толута и Умара Патека, ответственных за взрывы на острове Бали, деятельность всех радикальных террористических групп постепенно снизилась, так как эти группы уже не имели четкого представления о том, за что они борются, и вместо целенаправленной организации атак, они, таким образом, лишь пытались показать свое существование.

Проблема искоренения международного терроризма в Индонезии не только связана с международным сотрудничеством и с заключением международных конвенций. Она также связана с заключением национальных актов регулирующих противодействие международному терроризму в Индонезии. Согласно ст. 3 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, в Палермо, 2000 г., преступление может быть классифицировано как транснациональная организованная преступность, если имеет следующие характеристики:

- оно совершено в более чем одном государстве;
- оно совершено в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имело место в другом государстве;
- оно совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одном государстве;

– оно совершено в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве¹².

Таким образом, Индонезия считает, что для смягчения последствий терроризма требуется международное сотрудничество на основе принципа международного антитеррористического права¹³.

Регулирование действий против террористических актов в Индонезии может рассматриваться через систему международного регулирования и индонезийского национального регулирования. Так как Индонезия является членом ООН, она уже приняла ряд международных документов, касающихся искоренения терроризма в рамках международного сообщества. На национальном уровне в Индонезии также уже приняты некоторые законы, касающиеся действий по искоренению терроризма и финансирования терроризма¹⁴.

Терроризм в настоящее время может быть квалифицирован только как преступление против норм международного права. На протяжении многих лет в рамках международных сообществ, таких как ООН и других международных организаций, были успешно приняты 12 из действующих в настоящее время 16-ти международно-правовых документов по борьбе с терроризмом. Однако присоединение к данным конвенциям и протоколам со стороны государств — членов ООН шло достаточно медленно. На данный момент существуют 16 международных документов, касающихся терроризма.

Индонезия является членом ООН с 1950 г. Для более эффективного решения проблем, связанных с терроризмом, в Индонезии необходимо создать механизм международного сотрудничества на

¹² Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней. URL: <http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/TOCebook-r.pdf>.

¹³ В учебнике о международном публичном праве выделяются четыре принципа международного антитеррористического права, которые закрепляют действия против терроризма в международном сообществе и в национальном уровне. См.: Международное публичное право / Отв. ред. К.А. Бекашев. — М., 2009. — С. 884–885.

¹⁴ *Manginsela J.* Terorisme dalam hukum internasional. — Jakarta, 2012. — С. 52.

основе международного права. Одна из многих задач искоренения терроризма в Индонезии связана с участием Индонезии в:

- Токийской конвенции 1963 г.
- Гаагской конвенции 1970 г.
- Монреальской конвенции 1971 г.
- Протоколе о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющем Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанном в Монреале 24 февраля 1988 г.
- Конвенции о физической защите ядерного материала, подписанную в Вене 3 марта 1980 г.
- Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 9 декабря 1999 г. (Индонезия ратифицировала в 2006 г.).

В настоящее время Индонезия уже ратифицировала ряд конвенций: Токийская конвенция 1963 г., Гаагская конвенция 1970 г., Монреальская конвенция 1971 г., Конвенция о физической защите ядерного материала, подписанная в Вене 3 марта 1980 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 15 декабря 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 9 декабря 1999 г.

Для Индонезии очень важно и актуально ратифицировать эти конвенции потому, что эти Конвенции могут укреплять борьбу с терроризмом международного характера в Индонезии. Процесс ратификации этих конвенций является важным этапом в этом процессе. Что касается Конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., то Индонезия сделала оговорку к ст. 24 (1) Конвенции. В связи с этим, возникает много юридических аспектов этой оговорки в международном праве.

С точки зрения профессора Хикмаханто, декана и заведующего кафедрой международного права Университета Индонезии, в связи с принципом международного договорного права, который осуществляется в венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., Индонезия официально может односторонне подать заявление, выражено или названо подписываясь, ратифици-

руя, принимая, одобряя или присоединяясь к договору, посредством чего это подразумевает исключение или изменение правовых последствий определенных положений соглашения в их применении к тому государству. Позиция Индонезии связывается с тем, что заявление в Международный суд о том, что спор не может быть урегулирован сторонами, основано на согласии обеих сторон.

В национальном уровне, правовую основу антитеррористической деятельности составляют Конституция Республики Индонезия 1945 г. Статья 5 (1), ст. 20 и ст. 22, Закон Республики Индонезия (Undang-undang) № 15 от 2003 г., который корректирует предыдущий закон, т.е. Постановление Правительства об искоренении терроризма № 1 от 2002 г., а также общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные соглашения в сфере борьбы с терроризмом.

В Индонезийском кодексе № 1 от 2002 г. терроризм определяется как широкая транснациональная сеть организованной преступности, которая создана для того, чтобы угрожать миру и национальной и международной безопасности. В ст. 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 12 третьей главы «Закона об искоренении терроризма» № 15 от 2003 г. дается определение терроризму.

Терроризмом является действием против закона, которое совершено систематически, с намерением уничтожения суверенитета нации и государства, нанесения людям физического и морального вреда, вызова опасения за собственность и независимость человека или причинения вреда через нагнетание террора и страха, действием, которое приводит к разрушению стратегически важных объектов, базовых потребностей людей, окружающей среды, цивилизации, государственных тайн, культуры, образования, экономики, техники, промышленности, государственных или международных средств¹⁵.

Статья 6 Закона констатирует, что лицо, преднамеренно применившее силу или угрозу силой, вызывающую широкомасштабный террор и страх или приводящую к массовым жертвам, лишаящее свободы или устранившее жизнь и имущество других лиц или повреждающее или уничтожающее жизненно важный стратегический или экологический объект государственного или частного учрежде-

¹⁵ Закон Индонезии об искоренении терроризма № 15 от 2003 г.

ния, приговаривается к лишению свободы от четырех до двадцати лет, пожизненному лишению свободы или смертной казни.

Статья 7 Закона констатирует, что лицо, применившее силу и/или угрозу с целью вызвать атмосферу террора или широкомасштабного страха, приводящую к жертвам массы, лишаящую свободы, жизни и/или имущества других лиц или для повреждения или уничтожения жизненно важных стратегических, экологических или общественных объектов, приговаривается к пожизненному лишению свободы.

В соответствии с положениями ст. 8, 9, 10, 11 и 12 Закона № 15 от 2003 г. о борьбе с преступлениями, связанными с терроризмом, доказательства по делу о совершении террористического акта могут рассматриваться специальной антитеррористической комиссией при суде.

Что касается с программой искоренения и дерадикализации терроризма Специальная Группа называемая «*Detasemen 88*» (воинское подразделение № 88) и национальное агенство под названием «*Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Indonesia*» (Национальное Агентство по искоренению терроризма в Индонезии) были созданы указом главы национальной полиции при Министерстве внутренних дел Индонезии № 30/VI/2003 от 20 июня 2003 г. и Президентским указом № 46 от 2010 г. Специальная группа «*Detasemen 88*» вместе с Национальным Агентством по искоренению терроризма в Индонезии (BNPT) специализируется на арестах и пресечениях потенциальных актов терроризма по всей территории Индонезии, особенно в регионах потенциального конфликта. Одна из задач BNPT является международным сотрудничеством со странами мира для предотвращения терроризма в регионах мира¹⁶.

Группа *Detasemen 88* арестовала более 600 международных террористов, и, благодаря им, к ответственности были привлечены еще около 500 людей. Согласно статистике правоохранительных органов, связанной с антитеррористической деятельностью, до 2011 г. было записано следующее:

– число подозреваемых людей: 689 человек

¹⁶ *Syahfrial R.G.* BNPT dan Pemberantasan Terorisme di Indonesia. — J., 2003. — С. 115.

– число людей со смертным приговором (казненным приговором): 3 человека (в 9 ноября 2008 г.)

– число людей, приговоренных судом: 455 человек

– число людей с пожизненным лишением свободы: 5 человек

– число людей, подозреваемых судом: 35 человек

– число людей, находящихся под следствием: 66 человек

В нынешнее время существует около 130 террористов, отбывающих наказание в индонезийских тюрьмах.

По статистике BNPT с 2001 по 2010 г., число пострадавших и убитых при террористических актах людей в Индонезии, составило:

– число пострадавших индонезийских граждан: 839 человек

– число умерших индонезийских граждан: 299 человек

– число пострадавших иностранных граждан: 55 человек

– число умерших иностранных граждан: 21 человек

Согласно программы дерадикализации терроризма BNPT, в Индонезии поставлены 3 приоритета по вопросу дерадикализации терроризма в Индонезии: реабилитационная программа, программа реинтеграции и контр-радикализационная программа¹⁷.

В рамках форума Глобальной борьбы с Терроризмом (GCTF) Индонезия вместе с Австралией является сопредседателем рабочей группы Юго-восточной Азии для наращивания потенциала в регионе. Члены этой рабочей группы имеют возможность определить общие проблемы и изучить опыт, полученный из передовой практики и уроков, извлеченных из наращивания потенциала и сотрудничества в регионе, охватывая широкий спектр областей, в том числе сотрудничество правоохранительных органов и профес-

¹⁷ 1) Rehabilitation program: aimed at the terrorists during police detention and imprisonment. Through this program terrorists are expected to be transformed in to law-abiding citizens and abandon their radical and extreme mindsets; 2) Reintegration program: to bring ex-terrorist after serving their punishment in prison break ties with their old terrorist cells, work to resolve their grievances, and help them to join the normal community. The program also equips ex-terrorist with skills and economic support that enable them to cope with their basic needs independently; 3) Counter radicalization program: to prevent community from radicalization and support or become terrorist new recruits. As well as to empower community to be more resilient against radical propaganda and encourage them to counter terrorist propaganda.

сиональную подготовку, юридическое и судебное сотрудничество, управление и содержание под стражей подозреваемых. Таким образом, открываются возможности для сотрудничества с ключевыми партнерами по вопросу дальнейших практических инициатив.

В 2007 г. Detasemen 88 и BNPT успешно поддерживали контакты с 25 антитеррористическими спецслужбами в Азии в том числе с странами АСЕАН, США, и Российской Федерация. И подписаны соглашения и протоколы которые регулируют сотрудничество по борьбе с международным терроризмом. Затем на государственном уровне президент Индонезии Сусило Бамбанг Юдойоно подписал приказ о создании Дерадикализационного Центра в городе Богор (“Peace and Security Park” Bogor).

В заключение, автором сделаны выводы о том, что поскольку терроризм стал одной из серьезных проблем, которая влияет на международные отношения между Индонезией и другими странами, действия против терроризма международного характера связаны с международным сотрудничеством в рамках ООН, в рамках регионального уровня в том числе АСЕАН, АТЭС и Конференции Исламской Организации. Индонезия уже ратифицировала ряд международных конвенций, связанных с антитеррористическими деятельностями. Для Индонезии очень важно и актуально ратифицировать эти конвенции. Процесс ратификации этих конвенций является важным этапом в процессе борьбы с терроризмом в Индонезии. И следующая задача Индонезии является укреплением связи и отношения со зарубежными партнерами из более 25 стран мира.

ПРОКУРОР МЕЖДУНАРОДНОГО ТРИБУНАЛА ПО БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ

Ивана Петкович

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

petkovicivana@mail.ru

После распада Социалистической Федеративной Республики Югославии на нее территории происходили вооруженные конфликты между различными этническими и религиозными группами, проживающими на нее территории. В данных конфликтах участвовали не только национальные армии, а также и военизированные и террористические организации. Количество жертв было огромное. На первом месте пострадавшими были не военные, а гражданское население. Данные события не могли не привлечь внимания международного сообщества. 22 февраля 1993 г. Совет Безопасности ООН принял решение создать Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г. Трибунал состоит из трех подразделений: судебных палат, прокурора и секретариата.

В соответствии с п. 1 ст. 14 Устава Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) прокурор отвечает за расследование дел и обвинение лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1 января 1991 г.¹ На него возложена очень сложная задача: руководить расследованием таких преступлений, как геноцид, военные преступления, преступления против человечности и нару-

¹ Устав МТБЮ, 25 мая 1993 г. // Док. S/RES/827.

шение законов и обычаев ведения войны, а также составление обвинительных актов и их доказывание в процессе.

Расследование данных преступлений не является типичной работой для сотрудника правоохранительных органов; еще в момент создания Трибунала было понятно, что в его работе будет большое количество препятствий.

Прежде всего, преступления совершались на большой территории на которой находится не одно, а несколько государств. Расследование ввелось чаще всего во время войны. Первые преступления были расследованы на территории Хорватии и Боснии и Герцеговины. Из-за военного положения на данных территориях, следователей Трибунала охраняли Силы ООН по охране (СООНО), которые сами иногда принимали участие в следственных действиях. На этот момент, главной целью прокуратуры было доказать, что уголовное преследование на надгосударственном уровне является возможным.

Несмотря на все препятствия, прокуратура смогла собрать доказательства и составить первый обвинительный акт против Душко Тадича, который в последующем был признан виновным в совершении преступления против человечности. Однако, многие авторы считают, что Тадич был обычным исполнителем приказа и что ему нельзя было судить в международном трибунале.

Так, известный сербский ученый Коста Чавошкий отмечает, что «даже человеку, который плохо разбирается в истории понятно, что нельзя сравнивать полицейского в запасе из Пьедора Душко Тадича с такими нацистскими лидерами и убийцами, как Рудольф Гесс и Клаус Барби»². Чавошкий также отмечает, что обвинительный акт против Тадича был составлен только для того, чтобы Трибунал оправдал свое существование и сделал первые шаги в своей работе.

Характер преступлений, входящих в компетенцию Трибунала предполагал большие политические проблемы, так как обвиняемые были политическими лидерами, главами государств, лицами возглавляющими военизированные организации и армию.

В отличие от национальных органов правосудия Прокурор МТБЮ не обладает никакими средствами принуждения. Он вправе

² Čavoški K. Hag protiv pravde, Beoknjiga. — Beograd, 2007 — С. 58.

только потребовать предоставление доказательств или выдачу обвиняемого. Поэтому работа Прокурора во многом зависит от желания какого-то государства сотрудничать с Трибуналом. Несмотря на юридическую независимость прокуратуры от любых органов и структур, самые большие проблемы в ее работе — это политическая обстановка в какой-то стране.

Несмотря на то, что Уставом МТБЮ предусматривается обязанность всех государств и организаций сотрудничать с Трибуналом, не предусмотрена никакая официальная санкция за отказ от сотрудничества. Государства бывшей Югославии, хотя в основном и не отказывались от сотрудничества с Трибуналом, редко оперативно выполняли требования прокурора. Главная проблема состоялась в том, что государства отказывались экстрадировать обвиненных. В отличие от югославских стран, по мнению бывшего прокурора Карлы дель Понте, «благодаря сотрудничеству стран Африки, Международный трибунал по Руанде не отставал за Нюрнбергским процессом, так как лидеры государств, обвиненные в совершении преступления быстро оказывались перед судом»³.

Самым важным моментом в работе трибунала была выдача трибуналу бывшего президента СРЮ С. Милошевича. Впервые в истории перед международным сообществом отвечал лидер какого-либо государства. Против Милошевича существовало три обвинительных документов: за преступления совершенные в Косово (от 24 мая 1999 г.), Хорватии (от 8 Октября 2001 г.) и в Боснии и Герцеговине (от 22 ноября 2001 г.). Хотя Милошевич не был признан виновным, так как дело было закрыто по причине его смерти, важным является тот факт, что впервые лидер какого-либо государства, в отношении которого существовало хотя бы подозрение в совершении норм международного гуманитарного права отвечал перед международным сообществом. Ни один лидер другого государства бывшей Югославии за свои действия, совершенные во время войны, не отвечал.

Проблемой также являлось то, что прокурору не был предоставлен доступ к государственным архивам, а в доступе к своему архиву прокурору также отказал НАТО. Таким образом, в Трибу-

³ *del Ponte K. Gospoda tužiteljica. — Buybook, Sarajevo, 2008 — С. 72.*

нал не поступило большое количество доказательственного материала, которое бы могло иметь значение в исходе дел.

Еще одной существенной проблемой являлись угрозы жертвам, очевидцам и иным людям, которые информации о преступлениях. Страх от мести был больше всего распространен среди сербов в Косово, которым угрожала военизированная организация ОАК (Освободительная армия Косово). В отношении данной проблемы существенно не помогло даже наличие института защищенного свидетеля.

Перед МТБЮ было обвинено 161 лицо. В данный момент перед судом окончено 126 процессов. Из этого числа: 69 лиц было признано виновным, 13 невиновным, 13 передано национальным судам, 36 дел было закрыто по другим причинам. На сегодняшний день в Трибунале рассматривается 25 дел.

На данный момент система международного уголовного права и процесса только формируется. Подводя итоги этой работы, можно сказать, что деятельность прокуроров МТБЮ и его аппарата оказала большое влияние на развитие международного уголовного процесса. Однако, характер этого влияния на сегодняшний день нельзя оценить. Американский прокурор Р. Джексон перед началом Нюрнбергского процесса сказал: «Мы никогда не должны забывать, что уровень судебного производства, достигнутый нами сегодня в процессе над этими обвиняемыми, будет тем уровнем, по которому завтра история будет судить о нас»⁴. Выводы как о работе прокурора, так и Международного трибунала по Югославии можно будет делать только тогда, когда пройдет достаточное количество времени и конфликты станут историей, а останутся только факты о событиях.

⁴ *Scharf, Michael P. A Critique of the Yugoslavia War Crimes Tribunal // Denver Journal of International Law and Policy. — Vol. 25. — P. 305.*

ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Владислав Витальевич Попадейкин

профессор экологического факультета
Российский университет дружбы народов
ispib-dvvp@yandex.ru

Мария Владиславовна Попадейкина

аспирантка экологического факультета
Российский университет дружбы народов
mari-juli@yandex.ru

Вопрос об уголовной ответственности юридических лиц имеет долгую и спорную историю, включая горячих сторонников и противников, отрицающих ее «в принципе». В феодальной Европе уголовную ответственность мог нести почти неограниченный круг субъектов, включая животных и неодушевленные предметы. Поэтому не возникало никаких формальных препятствий для привлечения к ответственности организаций. В частности, во Франции в XVI–XVIII вв. предусматривались уголовные наказания за преступления, совершенные корпорациями и общинами. В настоящее время институт уголовной ответственности юридических лиц существует в законодательстве Австралии, Англии, Бельгии, Венгрии (с 2001 г.), Дании, Израиля, Ирландии, Исландии (с 1998 г.), Канады, КНР (с 1997 г.), Нидерландов (с 1976 г.), Норвегии (с 1991 г.), Польши (с 2002 г.), Румынии (с 2004 г.), Словении (с 1999 г.), США, Финляндии (с 1995 г.), Франции (с 1992 г.), Швейцарии (с 2003 г.) и других стран. Провозглашение рыночной эко-

номики, свободы личности (читай предпринимателя, олигарха) таким образом не является гарантом отказа от введения уголовной ответственности юридических лиц.

В настоящее время мировое сообщество взяло курс на глобализацию и модернизацию экономик на международном и региональном уровнях, которые невозможны без упорядочения ответственности государств, корпораций и иных юридических лиц за трансграничный перенос опасностей, которые уже привели к масштабным техногенным катастрофам и массовым жертвам. Особую озабоченность в конце XX — начале XXI вв. вызывает стремительный рост преступлений, совершаемых в интересах или с использованием юридических лиц при подготовке и осуществлении террористических актов, международной экономической преступности, локальных вооруженных конфликтов.

Масштабы нарушения прав человека в ходе стремительного роста энергопотребления, бурного развития экономики отдельного государства при максимальном потреблении природных ресурсов и загрязнении окружающей среды третьей страны позволяет говорить о том, что в международном сообществе сформировался качественно новый вид экономической международной преступности — преступность юридических лиц (зарубежный аналог данного термина «преступность корпораций» или «корпоративная преступность» и др.), направленной на подрыв экономической и экологической безопасности отдельных государств и целых регионов. В свете изложенного представляется целесообразным обсудить проблему становления и развития «международной техногенной преступности» в ходе ведения хозяйственной деятельности, наносящей вред природной среде, строительстве опасных объектов за рубежом, локальных военных конфликтов, создании условий для дестабилизации политических режимов, представляющих угрозу устойчивому развитию мирового сообщества, международной безопасности государств и человечества в целом.

Преступность юридических лиц на международной арене дестабилизирует и фундаментальные ценности прав человека, что опосредованно способствует росту международного насилия и терроризма, повышению техногенных рисков крупных промыш-

ленных аварий, ухудшению состояния экологической безопасности, увода национального капитала в теневой сектор экономики¹.

Разработка проблемы международной уголовной ответственности юридических лиц должна быть направлена на расширение представлений о значении и тенденциях развития динамично развивающейся отрасли международного права — международного уголовного права от Нюрнбергского трибунала до современных международных уголовных трибуналов *ad hoc*² в условиях глобализации³ — в сфере ответственности юридических и физических лиц за нарушения международных договоров, повлекших техногенные катастрофы с человеческими жертвами. Основным побудительным мотивом для признания международной уголовной ответственности юридических лиц становится необходимость борьбы с экологическими и экономическими преступлениями в условиях глобализации и трансграничного переноса опасностей, поскольку, как показывает международная практика ответственности физических лиц, индивидуальная ответственность за военные, экологические и экономические преступления не может не возместить причиняемый ущерб и не предупредить совершение новых аналогичных правонарушений. Шокирующие факты о военных преступлениях в Югославии, геноциде в Руанде, приведенные в воспоминаниях экс-прокурора Международного трибунала по бывшей Югославии, еще раз заставляют задуматься о необходимости более тщательного анализа и учета опыта Нюрнбергского трибунала, который в 1946 г. признал, что государство и его организации могут быть субъектами международных преступлений⁴. В

¹ О необходимых чертах цивилизации будущего (научное издание по материалам Международного форума, посвященного 90-летию со дня рождения выдающегося российского ученого, академика РАН Н.Н. Моисеева) / Под ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. — М., 2008.

² Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / Под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. — М., 2009. — С. 11.

³ Бакиев Р.С., Кудрина И.В. Законодательное обеспечение экологической безопасности // Экологическая безопасность России: Материалы Всероссийской конференции по экологической безопасности. — М., 2002. — С. 21–27.

⁴ Дель Понте К. Охота: я и военные преступления. — М., 2008.

условиях глобализации это положение Нюрнбергского процесса крайне актуально для борьбы с международными экологическими и экономическими преступлениями.

Безусловно, совершенствование практики закрепления на международной арене обязательств государств по привлечению к ответственности, в том числе уголовной, юридических лиц не должна исключать и мер наказания физических лиц: непосредственных исполнителей, менеджеров и иных лиц, связанных с руководством или непосредственным управлением данными юридическими лицами⁵.

В свете изложенного представляется целесообразным усиления механизма выполнения решений органов международных организаций в сфере обеспечения экономической, экологической и промышленной безопасности на международном и региональном уровнях⁶. Усиления внимания научной юридической общественности к историческим урокам Нюрнбергского трибунала для развития института уголовной ответственности юридических лиц в международном праве в сфере неукоснительного соблюдения действующих договоров экологической, экономической, промышленной и гуманитарной безопасности.

Сегодня известны сотни международных соглашений и договоров, которые регулируют проблемы обеспечения экологической, экономической и иной международной безопасности жизнедеятельности, но которые практически демонстративно игнорируются суверенными акторами — государствами и иными юридическими лицами. Например, Универсальный кодекс экологически корректного поведения, принятый на общественном симпозиуме в городе Бангкоке (Таиланд) в 1960 г.; Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб за загрязнение нефтью (1969 г.); Стокгольмская декларация по окружающей среде (1972 г.); Хартия бизнеса относительно устойчивого развития (1990 г.); Декларация Конференции ООН по охране окружающей

⁵ Ромашов Ю.С. Международное правоохранительное право. — М., 2010. — С. 10.

⁶ Право международных организаций: Учебник / Под ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. — М., 2013. — С. 5.

среды и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.); Международная конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ (1996 г.) и многие другие.

Основы международного уголовного правосудия создана и требует дальнейшего развития. Для реализации международных уголовных процессов требуется подготовка высококвалифицированных специалистов — следователей, прокуроров, криминалистов, судебных экспертов, способных решать сложные и специфические задачи международного уголовного правосудия в сфере установления уголовной ответственности в международном праве.

В этой связи вызывает тревогу позиция определенных слоев российского общества, направленная на свертывание юридического образования, предоставления приоритета техническим вузам в сфере подготовки инженерных кадров для производства, выполняющих прямой заказ бизнес-сообщества⁷.

⁷ Степанов С.А. Россия в век глобализации: проблемы идентификации, путей развития и перестройки образования для устойчивого развития. — М., 2013.

ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Сергей Владимирович Троицкий

кандидат юридический наук,
преподаватель кафедры прав человека и международного права
Московский университет МВД России

Двойные стандарты становятся все возрастающей проблемой не только применительно к международным политическим отношениям, но и к международному праву в вопросах безопасности, противодействия преступности и обеспечения прав человека. Этот неприглядный инструмент используется, прежде всего, против государств, имеющих смелость проводить собственную внешнюю политику, не подчиняющуюся указаниям из мировых центров силы. Пока эта практика двойных стандартов присуща в основном евроатлантическому пространству, но ее усиленно пытаются внедрить и в ООН.

Как справедливо заметил президент Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка М. Раджапаксе в ходе 62 сессии ГА ООН, «место того чтобы искать решения на путях сотрудничества, мы зачастую плодим подозрительность и возводим между нами стены, используя двойные стандарты»¹.

Двойные стандарты при международном сотрудничестве широко применяются, как средство давления на противников через общественное мнение и как способ оправдания собственных действий в чей-либо адрес.

В праве международного сотрудничества в сфере противодействия преступности двойные стандарты выражаются в форме об-

¹ Док. ООН. А/62/PV.5.

винения неугодных в нарушении принципов, конвенций, обязательств, «попрании общечеловеческих ценностей», «нарушении прав и свобод человека», «отступлении от норм международного права» при демонстративном игнорировании совершенно аналогичных собственных действий или действий союзников.

В международно-правовых нормах в сфере противодействия преступности принятых после 1945 г. отсутствует возможность использовать двойные стандарты. Однако когда принимались первые международные соглашения по вопросам о выдаче и оказании правовой помощи по уголовным делам, государства старались прописывать положения в целях реализации своих интересов. В итоге данные положения были неоднозначны в толковании и зачастую не соответствовали поставленным целям международных соглашений.

Интерпретация норм права международного сотрудничества в сфере противодействия преступности в последнее время приобрела политический оттенок и стала проходить с учетом курса внутренней и внешней политики государств.

Взглянув на современную геополитическую карту мира можно заметить проявление двойных стандартов в праве международного сотрудничества в сфере противодействия преступности. Это объясняется тем, что национальные интересы государства часто не совпадают, при взаимодействии со своими союзниками государства по-разному применяют нормы в сфере противодействия преступности, чем при взаимоотношении со своими противниками. В настоящее время это обычная международная практика и нет ни одного государства, которое при своей политике не проводило бы политику двойного стандарта в сотрудничестве по противодействию преступности.

При сотрудничестве государств в рамках международного правосудия, часто прослеживается несовпадение национальных интересов и отстаивание внешнего политического курса.

К примеру, на очень правовом и либеральном Западе в отношении С. Хусейна и М. Каддафи господствовала «презумпция виновности», не смотря на положения Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. формулирующих презумпцию невиновно-

сти. В то же время, определяя презумпцию виновности, Запад преднамеренно сдерживает процесс Международного уголовного суда в отношении главы Косово Х. Тачи, уличенного в убийстве жителей Сербии и торговле человеческими органами.

По мимо этого не смотря на то, что существует целый ряд эффективно действующих международных инструментов, посвященных вопросам борьбы с терроризмом в определенных сферах: с бомбовым терроризмом (1997 г.)², с финансированием терроризма (1999 г.)³, а также с актами ядерного терроризма (2005 г.)⁴ прослеживается несовпадение национальных интересов при сотрудничестве государств в сфере противодействия терроризму. При этом Российская Федерация постоянно призывает международное сообщество к последовательности и солидарности в противодействии терроризму и отказаться от двойных стандартов в борьбе с терроризмом⁵.

Противодействие терроризму на сегодняшний день воспринимается некоторыми государствами как геополитическая технология контроля над пространством, что не соотносится с основополагающими принципами и нормами современного международного права.

Соглашусь с позицией представителя России И. Панина сказавшим в рамках обсуждения темы «Меры по ликвидации международного терроризма», что возврат к практике «хороших» и «плохих» террористов может в вопросах противодействия террору отбросить на десятки лет назад, во времена холодной войны⁶.

Наиболее точно новую геополитическую парадигму можно охарактеризовать как модель «управляемого хаоса», а официаль-

² Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом. Принята резолюцией 52/164 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1997 г.

³ Конвенция о борьбе с финансированием терроризма. Принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.

⁴ Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Принята резолюцией 59/290 Генеральной Ассамблеи от 13 апреля 2005 г.

⁵ Постановление ГД РФ от 9 сентября 2005 г. № 2176-iv О заявлении государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О недопустимости двойных стандартов в борьбе с терроризмом».

⁶ URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/123224>.

ное название пропагандистского мифа Пентагона знают сегодня все — «борьба с международным терроризмом». Интересно и весьма важно проследить, каким образом эта модель была найдена и апробирована, чтобы понять и разоблачить все внутренние пружины ее действия в современных условиях.

Так была «найдена» и актуализирована в общественном сознании с помощью СМИ реальная угроза извне, которая могла бы стать основой для достижения американцами национального консенсуса по международным проблемам.

Современный терроризм оказался также силой, способной стать реальным противоядием от гедонистической расслабленности и мобилизовать нацию, без лишнего шума переведя управление страной на режим военного или, точнее, предвоенного времени.

Терроризм продолжает оставаться одной из наиболее серьезных угроз миру и безопасности, от которой не застраховано ни одно государство. Чуть ли не каждый день мир узнает о новых вылазках террористов, уносящих жизни невинных людей по всей планете. Искоренить это зло возможно только совместными усилиями всех членов мирового сообщества при координирующей роли ООН.

После событий 11 сентября 2001 г. Вашингтон начал глобальную информационную операцию по противодействию международному терроризму, ставшую важнейшей частью его новой геополитической стратегии — стратегии «управляемого хаоса», с помощью которой сегодня происходит новый геополитический передел мира.

Впервые солидарность с США выразили не только все союзники, но и страны, никогда прежде не разделявшие приоритеты американской международной политики. Под риторику о необходимости укрепления национальной безопасности перед угрозой терроризма США мягко, без особого скандала вышли из американо-российского договора по противоракетной обороне, объясняя это тем, что нужны новые нетрадиционные средства защиты нации и ракеты здесь уже не помогут. Началась ускоренная модернизация американских вооруженных сил, на которую отпущены значительные средства. Специалисты по «связям с общественностью»

так обработали общественное мнение, что на некоторое ограничение гражданских свобод и усиление полицейского контроля в США никто не обратил внимание — наоборот, все приветствовали идею внутренней мобилизации нации⁷.

Новая информационная стратегия США принесла подлинный успех во время военной операции в Афганистане. Если операция в Бывшей республике Югославия не нашла поддержки мирового сообщества и военные акции США осуждались даже в стане союзников, то военные действия в Афганистане получили всеобщее одобрение.

Стратегия противодействия терроризму при международном сотрудничестве базировалась на массированном пропагандистском ударе с использованием всех видов СМИ при одновременной блокаде любой разоблачающей информации с места боевых действий.

Противодействие терроризму оказалась удобным информационным прикрытием для проведения геополитических операций.

Результаты афганской операции на геополитической карте Центральной Азии выглядят более чем впечатляюще: США закрепились на военных базах в Узбекистане, Киргизии, Таджикистане и создали стратегические укрепления в самом Афганистане, им удалось также упрочить военный союз с Пакистаном. Данные операции также направлены на контроль воздушной зоны со стороны Китая в целях перехвата баллистических ракет.

Под предлогом противодействия терроризму США усилили свое военное присутствие на Южном Кавказе. Было объявлено о снятии ограничений в военной помощи Грузии, Азербайджану и Армении. В этих странах появились американские военные специалисты, США под писали двусторонние договоры о военном сотрудничестве со всеми тремя странами Южного Кавказа: началась модернизация азербайджанских ВВС и обучение азербайджанских офицеров в Военной академии США, в Армении запланирована организация Центра по разминированию, в Грузии достигнуто соглашение о принятии участия США в военных операциях на севере страны.

⁷ *Василенко И.А.* Борьба с терроризмом как новая геополитическая парадигма: модель «управляемого хаоса» // *Трибуна русской мысли.* — 2003. — № 1. — С. 73–80.

Со времени начала информационной операции Вашингтона по противодействию терроризму прошло 10 лет, но за это время американское военное присутствие во всех стратегически важных регионах постсоветского пространства усилилось в несколько раз — неплохие стратегические результаты, причем достигнуты они в большинстве случаев без единого выстрела. Однако особого внимания заслуживает анализ новой военной доктрины США «Среда для действий Объединенных сил» (Joint Operating Environment — JOE)⁸. Прежде всего, она принципиально по-иному определяет противника в условиях актуализации «нетрадиционных» угроз. Международный терроризм вездесущ и официально не институционализирован, что позволяет бороться как с известными, так и неизвестными источниками угрозы, которые могут находиться в разных районах мира. Причем военная доктрина США оставляет за Пентагоном право определять эти районы.

Под предлогом противодействия терроризму традиционные ядерные вооружения не планируется усиливать: только сохранять в существующем объеме (межконтинентальные баллистические ракеты наземного базирования, стратегические бомбардировщики, баллистические ракеты на подводных лодках). Главное значение отводится так называемой «малой стратегической триаде», которая состоит из наступательной, оборонительной частей и инфраструктуры. Вашингтон предполагает, что в инфраструктуре главную роль будут играть «информационные операции»⁹.

Некоторые эксперты определяют информационно-психологическое оружие как «нелетальное оружие массового поражения», способное обеспечить решающие стратегическое преимущество над потенциальным противником. Его главное преимущество над остальными средствами поражения состоит в том, что оно не подпадает под принятое международными нормами понятие агрессии.

Не смотря на то, что Устав ООН 1945 г. закрепляет обязанность каждого государства поддерживать мир и стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества,

⁸ The Joint Operating Environment. URL: <http://www.defense.gov>.

⁹ Joint Vision 2010 Office of Primary Responsibility: Chhairman of the Joint Chiefs of Staff. — Washington, 2000.

примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору, некоторые государства применяют информационный фантом под названием «борьба с терроризмом» как одну из главных стратегических позиций, с помощью которого ведется геополитический передел мира.

Попытки подменить универсальные принципы Устава ООН односторонними действиями или некими блоковыми договоренностями и тем более применять силу в обход Устава ООН до добра, как известно, не доводят. Все страны должны понимать, что разыгрывая карту терроризма в своих геополитических интересах или глядя сквозь пальцы на деятельность террористов на их территории из-за особенностей внутреннего законодательства или по иным причинам, рано или поздно они увидят, что пожар обернулся против них самих.

Также в настоящее время спорным является вопрос о полномочиях Совета Безопасности ООН в вопросах противодействия терроризму. Вводя санкции против подозреваемых в причастности к терроризму, Совет Безопасности ООН подменяет органы правосудия. Так считают многие юристы-международники, включая Спецдокладчика ООН по вопросу защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом¹⁰.

В своем первом докладе Генеральной Ассамблее новый Спецдокладчик Б. Эммерсон утверждает, что Совет, будучи политическим органом, не располагает механизмами, гарантирующими соблюдение норм правосудия и защиту прав обвиняемых. При этом он берет на себя квазизаконодательные и квазисудебные функции. Его предшественник М. Шейнин тоже считал, что санкционный режим Совета Безопасности не имеет правовой основы и противоречит Уставу ООН. Правда, в 1999 г. была создана должность Омбудсмана, который выносит рекомендации по исключению лиц и организаций из санкционного списка. Однако, по мнению Спецдокладчика, его полномочия недостаточны.

¹⁰ Как санкции против террористов вписываются в мандат Совета Безопасности? URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/125197>.

По мере развития международного права Совет Безопасности ООН и Европейский союз начал заниматься такими вопросами, которые в Уставе ООН четко не указаны, а именно составления черных списков подозреваемых в террористической деятельности.

Совет Безопасности ООН и Европейский союз уже включили в черные списки около 370 лиц и 60 организаций. В данный список могут попадать не только государства, и отдельные организации, но и индивиды (граждане) которые подозреваются в пособничестве террористической деятельности. В этом смысле когда СБ ООН и ЕС составляет списки, то в отношении таких лиц возможны неблагоприятные последствия, начиная с замораживания счетов в банках, им будет запрещено перемещаться и иные ограничения.

В соответствии с международными нормами существуют четкие правила, что каждый подозреваемый или обвиняемый должен иметь возможность на защиту своих прав, на то чтобы доказать обратное в ходе справедливого рассмотрения дела. В рамках Совета Безопасности ООН таких процедур не существует и с этой точки зрения есть противоречия с нормами международного права в области прав человека, а именно Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. В связи с этим не соблюдаются нормы отправления правосудия и в частности данные люди, включаемых в списки, обычно не уведомляют о поступлении запроса, у них нет возможности высказаться, и им не сообщается о принятом решении до тех пор, пока он или она не пересекут границу или не воспользуются счетом в банке и они не имеют возможности доказать свою невиновность перед СБ ООН.

Несколько лет назад данная проблема возникла, в том числе и в ряде европейских государствах. Итогом этого явилось несколько жалоб, которые рассмотрены Европейским судом по правам человека по вопросам, когда лица попали в санкционный список подозреваемых в терроризме без причин. Европейский суд учел позицию заявителей о том, что они понятия не имели о данном списке и что нарушены их конституционные права, при этом аргументация о том, что Совет Безопасности ООН, решив включить в список руководствовался целью поддержание мира и безопасности не

была принята во внимание. Суд объяснил это тем, что противодействие терроризму должна протекать в рамках тех норм, которые действуют в области защиты прав человека.

Поэтому же вопросу представители Европейского комитета по правам человека, отметили, что методы, используемые ООН для составления черных списков подозреваемых в терроризме, «абсолютно произвольны» и «нарушают основные права человека и власть закона»¹¹.

Юридический комитет Совета Европы призвал к пересмотру международных правил, чтобы отдельные лица и группировки, попадающие в черные списки, получили доступ к имеющимся против них уликам, право на справедливый суд или объективную проверку и компенсацию в том случае, если внесение в списки террористов было ошибочным.

Однако чтобы избежать данных противоречий с как уже говорилось, была создана должность омбудсмена, который выносит рекомендации по исключению лиц и организаций из санкционного списка подозреваемых в терроризме, которому можно подавать жалобы по данным вопросам. В рамках Европейского союза были изданы новые правила, одобряющие отправку тем, кто внесен в списки, уведомления об этом и информации о том, как можно подать апелляцию.

В данном случае есть мнение передать функции по выявлению и пресечению международных преступлений, в частности международного терроризма Международному уголовному суду. Если это получит одобрение, то будет создан нормальный юрисдикционный механизм.

Также предлагается закрепление в международных нормах понятие «информационная агрессия» наряду с другими важными категориями информационного общества.

В то же время в структуре Совета Безопасности ООН должны появиться и комиссия по защите критической инфраструктуры мира, и группа критических контртехнологий, призванные обезопасить мировое информационное пространство от всех видов информационной агрессии.

¹¹ The Washington Post. — 2012. — December 7.

Государствам при международном сотрудничестве в сфере противодействия терроризму нужно четко руководствоваться нормами современного международного права, не забывая при этом о цивилизованных правилах игры, включая основные права и свободы человека, а также надлежащие правовые процедуры. При этом государства не должны затягивать принятие Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Считаю, что только соблюдение верховенства права позволит ликвидировать недопустимые и вольные толкования некоторых положений международного права в сфере противодействия преступности извращающего их суть.

Соглашусь, с Генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун, что политические и структурные изменения на ближнем Востоке, Северной Африке и других регионах мира происходят с огромной скоростью. В условиях дестабилизации обстановки в упомянутых регионах правовые стандарты становятся единственным средством удержания ситуации от полного скатывания в Хаос, вооруженные конфликты и применение силы в нарушении международного права¹².

¹² Верховенство права — приоритет международной повестки дня. URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/104371>.

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Полина Владимировна Черкез

аспирантка кафедры права Европейского союза
Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина
pv.cherkez@gmail.com

Коррупция — социальный порок, характеризующийся высокой степенью опасности для государства в целом. О вреде этого явления задумывались Аристотель, Н. Макиавелли, И. Кант и другие. В российской и зарубежной науке в настоящее время существует несколько подходов к этому вопросу.

В отечественной науке сложилось два основных подхода к понятию коррупции: узкий и широкий. Согласно узкому подходу, коррупция есть «социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных и иных служащих и на этой основе использование ими в личных или узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»¹. Обязательным элементом является наличие сговора между обоими участниками. Таким образом, при совершении чиновником действий, нарушающих его должностные обязанности, самостоятельно, коррупционными они признаны быть не могут — и в этом существенный недостаток узкого подхода. Широкий подход, приверженцами которого являются Н.И. Мельник, П.А. Кабанов, Л.М. Колодкин и другие, предусматривает несколько иную трактовку. Предлагается две вариан-

¹ Криминология: Учебник для вузов / Под ред. А.И. Долговой. — М., 2001. — С. 501–502.

ции понятия коррупции. Первая рассматривает это явление как взаимодействие двух субъектов, каждый из которых стремится удовлетворить собственный интерес, вторая же определяет коррупцию как действия одного лица, которое самостоятельно удовлетворяет интерес (свой или иного лица) с помощью собственных полномочий².

Кроме широкого и узкого подходов существуют и альтернативные научные исследования. Например, Л.Д. Гаухман включает в понятие коррупции не только полномочия, доступные лицу в связи с занимаемой должностью, но и влияние, приобретаемое в связи со статусом. Отдельно стоит отметить точку зрения Г.К. Мишина, посвятившего проблеме коррупции множество исследований, и определяющего ее как «явление в сфере социального управления, выражающееся в злоупотреблении субъектами управления своими властными полномочиями путем их использования в личных (в широком смысле — индивидуальных и групповых, материальных или иных) целях»³.

В качестве общего недостатка российских исследований, посвященных теме антикоррупционного регулирования, следует отметить исключение из анализируемой области вопросов коррупции в частном секторе. С точки зрения отечественной науки, существенный элемент коррупционного деяния — замещение лицом официальной должности, в большинстве случаев — исполнение обязанностей государственной, муниципальной службы или службы субъекта Российской Федерации. Дача и получение взяток в частном секторе характеризуется как «коммерческий подкуп». Подобное разделение представляется неоправданным.

В зарубежной науке, где исследованием коррупции занимаются представители неюридических общественных наук, также существует несколько подходов к этой проблеме. Так, М. Вебер, немецкий социолог, сторонник функционального подхода, считает коррупцию приемлемой, если таким образом усиливается позиция

² Мельник Н.И. Механизм преступного коррупционного поведения // Уголовное право. — 2000. — № 1. — С. 70–73.

³ Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. — М., 1991. — С. 13.

элит и гарантируется ускорение изменений, происходящих в обществе. Сущность коррупции есть стимуляция инвестиций и предпринимательства путем устранения бюрократических препятствий. «Ускорение» государственного аппарата, достижение нового уровня свободной экономики — в этом видится приверженцам функционального подхода роль коррупции. Но даже апологеты данной точки зрения находят в ней недостатки: лауреат Нобелевской премии по экономике Г. Мюрдаль признает негативную роль коррупции, считая ее препятствием для развития общества. Главным же недостатком следует признать морально-этический аспект подобного подхода.

Функциональный подход при определении явления коррупции выделяет три категории «концентрации» такового: бюрократический аппарат, рынок и общественный интерес. В первом случае коррупция определяется как «поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желанием получить материальные или статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающее ограничения на вмешательство по личным мотивам в отправлении должностных функций»⁴. Если ключевым в определении коррупции становится понятие рынка, известный социолог, Дж. ван Клаверен, утверждает следующее: «Коррупцированный чиновник рассматривает свою службу как частное предприятие, прибыльность которого следует максимально повысить. Должность становится, таким образом, орудием извлечения максимальной прибыли. Ее размеры зависят <...> от рыночной конъюнктуры и его (чиновника) способностей найти оптимальную точку на кривой общественного интереса»⁵. В качестве примера определения третьей категории можно привести суждения американских ученых А. Рогоу и Д. Ласвелла: «Акт коррупции нарушает ответственность по отношению к системе общественного и гражданского порядка и, следовательно, разрушителен для этих систем. Поскольку для последних общественный интерес

⁴ Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis // American Political Science. — 1967. — № 12 (61). — С. 417.

⁵ Джонстон М. Коррупция: критерии и модели. — М., 1998. — С. 25.

выше частного, нарушение общественного интереса ради личной выгоды представляет собой акт коррупции»⁶.

Как видно, в научной среде нет единого мнения по вопросу определения коррупции. Подобное положение не представляется необычным: во-первых, дефиниция любого явления предполагает выделение нескольких существенных аспектов. Разными группами ученых важным признается тот или иной признак, вследствие этого разнятся «точки концентрации» определений. Во-вторых, явление коррупции настолько динамично, что охватить все его отличительные черты не представляется возможным.

Легальные дефиниции коррупции содержатся в актах международного права (ООН, Совета Европы), однако по сей день не разработано единого для всех членов мирового сообщества понятия коррупции. Наиболее четким и полным представляется определение коррупции, даваемое законодательством Европейского Союза.

По данным Комиссии ЕС, ежегодно на взятки уходит около 120 млрд евро, а четверо из пяти граждан Союза уверены, что коррупция представляет в их государстве серьезную проблему⁷. Искоренить коррупцию силами одного государства сегодня не представляется возможным. Европейским Союзом еще в 90-х гг. XX века был принят ряд документов по противодействию коррупции на наднациональном уровне.

Первым актом подобного рода явилась Конвенция «О защите финансовых интересов Европейского Союза» (далее — Конвенция 1995 г.), принятая 26.06.1995 на основании ст. К.3 Договора о Европейском Союзе⁸. Впоследствии были приняты два Разъяснительных доклада (от 23.10.1996 и 19.07.1997), раскрывающие ее положения. В данных актах впервые даны легальные дефиниции

⁶ *Cartier-Bresson J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis // American Political Science. — 1967. — № 12 (61). — С. 585.*

⁷ *Mitteilung der Kommission an das Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschaft und Sozialausschuss über die Korruptionsbekämpfung in EU. 06/06/2011, KOM (2011) 308 endgültig, abs. 2.*

⁸ *Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ABl. C 216 vom 6.8.1994. — S. 15–18.*

активной и пассивной коррупции, установлена ответственность юридических лиц за коррупционные деяния. Существенным недостатком Конвенции 1995 г. явилось ограничение сферы ее применения (деяния подлежали наказанию лишь в случае причинения вреда финансовым интересам Европейских сообществ).

В 1997 г. вступила в силу Конвенция о борьбе с коррупцией среди должностных лиц Европейских сообществ и государств-членов Европейского Союза⁹ (далее — Конвенция 1997 г.), впоследствии к ней также был разработан Разъяснительный доклад¹⁰. Данными документами дано более полное определение как активной, так и пассивной коррупции. Активной коррупцией признается деяние, в ходе которого «лицо умышленно обещает или гарантирует непосредственно или через представителя преимущества любого рода для должностного лица или третьего лица, требуя взамен, чтобы должностное лицо в нарушение своих должностных обязанностей предприняло или отказалось от совершения каких-либо действий»¹¹. Под пассивной коррупцией понимается действие, когда «служащий непосредственной или через представителя требует для себя или третьего лица преимущества любого рода как ответную услугу на какое-либо действие, принимает или дает себя уговорить на то, чтобы в нарушение своих должностных обязанностей совершить или воздержаться от совершения какого-либо действия»¹². Кроме того, Конвенцией 1997 г. и Разъяснительным докладом к ней раскрыто понятие «служащий Европейского Союза», рассмотрено соотношение его с термином «национальный служащий», установлен принцип «*ne bis in idem*», а также низший предел наказания за совершение деяний активной и пассивной

⁹ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind. Amtsblatt Nr. C 195 vom 25/06/1997. — S. 2–11.

¹⁰ Erläuternder Bericht zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind. Amtsblatt Nr. C 391 vom 15/12/1998. — S. 1–12.

¹¹ Конвенция 1997 г., art. 3.

¹² Там же. Art. 2.

коррупции. На государства — члены Европейского Союза возложена обязанность включения положений Конвенции 1997 г. в национальное законодательство в строгом соответствии с соответствующим Разъяснительным докладом.

Основой Европейского Союза является единый внутренний рынок. Для успешного развития одного в сфере компетенции ЕС были включены полномочия по установлению общих правил конкуренции в этой сфере, которые включают в себя и антикоррупционное регулирование. В рамках борьбы с коррупцией в частном секторе также был принят ряд действенных мер. Первым актом, регулирующим этот вопрос на уровне ЕС, явилась Общая акция по борьбе с коррупцией в частном секторе 98/742/JI Совета от 22.12.1998 (далее — Общая акция 98/742/JI)¹³. Впоследствии данный документ был заменен Рамочным решением о борьбе с коррупцией в частном секторе 2003/568/JI Совета от 22.07.2003 (далее — Рамочное решение 2003/568/JI), которое действует в настоящее время¹⁴. Данные акты дают легальную дефиницию активной и пассивной коррупции (стоит отметить, что Рамочным решением 2003/568/JI определение Общей акции 98/742/JI изменено не было), установлена ответственность юридических лиц за совершение коррупционных деяний. Рамочным решением 2003/568/JI на государства возложена обязанность имплементации его положений в национальное законодательство до 22.10.2005. По данному вопросу Комиссией был подготовлен Доклад, детально рассматривающий итоги и проблемы включения государствами — членами ЕС положений Рамочного решения 2003/568/JI в свой законодательный массив¹⁵.

¹³ Gemeinsame Massnahme vom 22.12.1998 — vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen — betreffend die Bestechung im privaten Sektor 98/742/JI. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 358 vom 31/12/1998. — S. 2–4.

¹⁴ Rahmenbeschluss des Rates 2003/568/JI vom 22.7.2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. Amtsblatt der Europäischen Union, L 192 vom 31/07/ 2003. — S. 54–56.

¹⁵ Bericht der Kommission an den Rat gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses des Rates 2003/568/JI vom 22/07/2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, Brüssel, den 18.6.2007. Art. 2, abs. 2.

Не всеми государствами — членами ЕС нормы Конвенции 1997 г. были имплементированы в должном объеме. С 01.12.2014 Европейский Союз будет обладать возможностью преследования и наказания за подобные деяния. В качестве основной причины можно назвать недостаток политической воли глав государств-членов ЕС, а также отсутствие сравнительного анализа, специальных исследований в сфере европейских коррупционных тенденций, недостаточное развитие программ обмена опытом в сфере антикоррупционного регулирования. Комиссией указывается необходимость большей прозрачности в деятельности ЕС, а также усиление взаимодействия с ГРЕКО и подготовка самой Комиссией докладов по вопросам борьбы с коррупцией каждые два года (первый подобный доклад будет подготовлен в 2013 г.).

Стоит отметить важную для антикоррупционного регулирования новеллу Лиссабонского договора 2007 г.: согласно ст. 83 Договора о функционировании Европейского Союза, в сферах преступности с трансграничными масштабами (в том числе, коррупции, отмывания денег и подделки средств платежа) ЕС может издавать акты прямого действия. Данная норма позволяет в скором времени ожидать появления общего для всех государств-членов ЕС акта с единообразным регулированием¹⁶.

Борьба с коррупцией ведется ЕС на уровне специальных органов и учреждений. В качестве основного из них следует отметить Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством (*Office européen de lutte antifraud*, далее — OLAF), учрежденное Комиссией 28.04.1999. Как установлено в ст. 2 Решения Комиссии об учреждении OLAF¹⁷, его целью является «усиление борьбы с мошенничеством, коррупцией и любой иной противоправной деятельностью, посягающей на финансовые интересы ЕС». Ведомством

¹⁶ основополагающие акты Европейского Союза (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.): учредительные документы Европейского Союза, Хартия Европейского Союза об основных правах, Лиссабонский договор 2007 г. с комментариями / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Инфра-М, 2010. — С. 180.

¹⁷ Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung. Amtsblatt der Europäischen Union, L 136. — S. 20–22.

осуществляются внутренние и внешние расследования в отношении как институтов и органов ЕС (в том числе обладающих независимым бюджетом), так и в отношении лиц и организаций, получающих финансовую помощь за счет бюджетных средств Европейского Союза. Между Российской Федерацией и OLAF заключено соглашение о взаимной помощи по таможенным делам. Комиссией 28.09.2011 было принято решение о создании экспертной группы «Коррупция»¹⁸, обладающей консультативными полномочиями в рамках противодействия коррупции и разработки более эффективной антикоррупционной политики Европейского Союза. Данная группа состоит из 17 членов, назначаемых *ad personam*, и функционирует на добровольных и безвозмездных началах. На сегодняшний день группа состоит из 16 членов из 12 стран — членов Европейского Союза¹⁹.

Противодействие коррупции осуществляется ЕС также на международном уровне. Союз присоединился к Конвенции ООН против коррупции (UNCAC)²⁰ в сентябре 2008 г., принимал участие в разработке Конвенций Совета Европы об уголовной²¹ и гражданско-правовой ответственности за коррупцию²². Комиссией Европейского Союза 06.06.2011 было подготовлено Сообщение о формах взаимодействия Европейского Союза и Совета с ГРЕКО²³. Последним документом установлена возможность участия ЕС в заседаниях и деятельности ГРЕКО не только в качестве наблюдателя, но и в качестве полноценного члена²⁴.

¹⁸ Beschluss der Kommission vom 28.9.2011 zur Einsetzung der Expertengruppe “Korruption”. Amtsblatt der Europäischen Union, C 286/4.

¹⁹ URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2725>.

²⁰ Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003.

²¹ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999.

²² Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999.

²³ Bericht der Kommission an den Rat über die Modalitäten der Mitwirkung der EU in der Europarats — Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO). 06/06/2011, KOM (2011)307 endgültig.

²⁴ Там же. Abs. 2, p. 4.2.

Помимо наказания за уже совершенные коррупционные деяния, нормативными актами ЕС разработан ряд мер по предупреждению оных. В большинстве случаев они содержатся в актах *sui generis*: внутренних регламентах институтов ЕС и различных кодексах поведения. В источниках первичного права подобного рода документы не упоминаются, что, однако, не снижает их правовой ценности. «Наличие такого рода источников было констатировано Судом в Решении по делу «ETRA» 1971 г.»²⁵. Как отмечается А.О. Четвериковым, «упомянутые документы, как правило, способны обладать только рекомендательным действием. Тем не менее, они могут порождать обязательные юридические последствия в случае, если это прямо предусмотрено в учредительных документах или правовых актах ЕС»²⁶. В качестве типичных превентивных мер борьбы с коррупцией можно отметить следующие: обязанность служащих ЕС в течение двух лет после оставления должности сообщать о своей деятельности во избежание конфликта интересов; запрещение комиссарам ЕС заниматься любой оплачиваемой деятельностью (в том числе творческой или преподавательской) без предварительного согласования с кадровой службой; ведение в Парламенте ЕС специального реестра оплачиваемой деятельности его депутатов.

Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы.

Коррупция представляет собой проблему, которая в настоящее время не может быть решена локально и для устранения которой необходимы консолидированные усилия многих государств.

Европейским Союзом разработано большое количество документов, регулирующих борьбу с коррупцией на наднациональном уровне. Данные акты содержат основополагающие дефиниции материального права, необходимые в сфере антикоррупционного регулирования.

ЕС является участником основных международных актов, посвященных борьбе с коррупцией, активно взаимодействует с международными организациями, целью которых является противодействие коррупции.

²⁵ Введение в право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Эксмо, 2010. — С. 86.

²⁶ Основополагающие акты Европейского Союза... — С. 109.

В настоящее время в рамках ЕС необходимо усиление взаимодействия государств-членов для более эффективного противодействия коррупции. В первую очередь это подразумевает согласование политических волей глав государств — членов ЕС и разработку специальных инструментов и методов антикоррупционного регулирования для Союза. Лиссабонским договором предусмотрена возможность более жесткого регулирования правовых основ борьбы с коррупцией на уровне Европейского Союза.

В рамках мирового сообщества необходима разработка общего рамочного понятия коррупции, которое впоследствии будет трансформировано в национальное законодательство государств и дополнено в соответствии с их правовыми традициями.

СОВМЕСТНЫЕ СЛЕДСТВЕННЫЕ ГРУППЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕС И РФ

Павел Николаевич Бирюков

доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой международного и европейского права
Воронежского государственного университета

birukovpn@yandex.ru

Обычные методы международного сотрудничества правоохранительных органов малоэффективны в борьбе с межгосударственной преступностью. Группа следователей, прокуроров и судей из двух или более стран, работающая совместно при четком понимании полномочий и определении прав и обязанностей участников, более успешно противостоит транснациональной преступности. В странах Евросоюза такие структуры получили широкое распространение и называются «совместными следственными командами»¹. В российской науке для их обозначения используется название «совместная следственная группа»² (далее — ССГ).

¹ Joint investigation teams — англ.; gemeinsame Ermittlungsgruppen — нем.; équipes communes d'enquête — фр.; equipos conjuntos de investigación — исп.; squadre investigative comuni — ит.

² См.: *Алиадзе Ф.Э.* Международно-правовые основы деятельности по проведению совместных (международных) расследований в документах Организации Объединенных Наций // *Международное уголовное право и международная юстиция.* — 2010. — № 3. — С. 35–30; *Алиадзе Ф.Э.* Правовое регулирование в праве Европейского союза института совместных международных расследований по уголовным делам // *Вестник МГИМО-Университета.* — 2011. — № 5. — С. 189–194; *Литвишко П.А.* Создание и деятельность совместных следственно-оперативных групп в СНГ: текущий этап нормотворчества // *Российский следователь.* — 2010. — № 4. — С. 34–38 и др.

По сравнению с традиционными формами правовой помощи по уголовным делам ССГ обладает серьезными преимуществами. В их числе возможность: а) делиться информацией напрямую между членами ССГ без оформления запросов; б) осуществлять практически любые процессуальные действия и оперативно-розыскные мероприятия напрямую, без оформления международных поручений; в) присутствовать членам ССГ при изъятиях, арестах, допросах и других действиях во всех странах, участвующих в ССГ; г) обмениваться специальными знаниями, поддерживать доверительные взаимоотношения между специалистами; е) использовать ресурсы Европола и Евроюста в процессе расследования и получать от этих организаций поддержку и финансирование³.

29 мая 2000 г. Совет ЕС принял Конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам⁴ (далее — Конвенция 2000 г.). Конвенция подлежала ратификации странами-участницами, однако не все государства сделали это вовремя. Поэтому 13 июня 2002 г. Совет ЕС принял Рамочное решение по совместным следственным командам. Рамочное решение 13 июня 2002 г. дублировало ст. 13, 15 и 16 Конвенции и использовало практически идентичную терминологию. Однако оно было имплементировано государствами-членами ЕС по-разному.

Чаще всего, вносились соответствующие изменения в УПК государств. К примеру, во Франции закон от 9 марта 2004 г. «Об адаптации изменений в уголовной юстиции»⁵ ввел в УПК⁶ две новые статьи (ст. 695-2 и 695-3). Теперь УПК Франции применяется вместе с Конвенцией 2000 г.

³ Council of the EU, the Stockholm Programme — An Open and Secure Europe serving and protecting citizens, 5731/10, Brussels, 3 March 2010.

⁴ Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union // OJ C 197, 12.07.2000. — P. 3.

⁵ Loi № 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249995>.

⁶ Code de procédure pénale 1959. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20120724>.

В ряде стран функционирование ССК регламентируется УПК и общими законами о правовой помощи по уголовным делам. Так, в Австрии применяются ст. 60–62 и 76–77 ФЗ «О взаимной правовой помощи по уголовным делам» 2004 г.⁷

В некоторых странах были приняты специальные законы, регламентирующие деятельность ССГ; они действуют вместе с УПК. В частности, в Испании принят закон «О совместных следственных командах в рамках Евросоюза» 2003 г.⁸

В Дании пришли к выводу, что имплементация Рамочного решения путем принятия специальных положений «не является необходимой». Такое объяснение было дано в «Пояснительном меморандуме по проекту имплементации Конвенции о правовой помощи по уголовным делам» 2000 г.⁹ Дания применяет соответствующие нормы Конвенции напрямую.

В настоящее время Конвенция 2000 г. вступила в силу в большинстве стран Евросоюза, а также в Исландии и Норвегии. С момента вступления в силу Конвенции в государствах ЕС приостановлено действие Рамочного решения.

На данный момент только Италия не имплементировала Рамочное решение и не ратифицировала Конвенцию 2000 г., за что ее периодически критикуют партнеры по Евросоюзу.

В рамках ЕС правовую базу для создания ССГ обеспечивают следующие нормы: ст. 20 Второго дополнительного протокола¹⁰ к Конвенции СЕ о правовой помощи по уголовным делам 1959 г.¹¹; ст. 19 Конвенции ООН против транснациональной организованной

⁷ Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union // BGBl. 2004. I № 36.

⁸ Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigaciyn penal en el бmbito de la Uniyn Europea. URL: <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/legislaE16.pdf>.

⁹ The Explanatory Memorandum to the draft implementing the Convention on Mutual Legal Assistance of 2000. URL: <http://dj-lw.lovportaler.dk/showdoc.aspx?docid=Ifo20012141-full#b>.

¹⁰ Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/182.htm>.

¹¹ Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 23. — Ст. 2349.

преступности 2000 г.¹²; ст. 24 Конвенции о правовой помощи и сотрудничестве между таможенными администрациями (Неаполь II) 1997 г.¹³; ст. 27 Конвенции о полицейском сотрудничестве для юго-восточной Европы 2006 г.¹⁴; ст. 5 Соглашения о взаимной правовой помощи между Европейским Союзом и США 2003 г.¹⁵

8 мая 2003 г. Совет ЕС принял «Рекомендации по типовому соглашению об образовании совместной следственной команды»¹⁶. 26 февраля 2010 г. была принята Резолюция¹⁷, обновившая ее положения. Приложение 1 к этому документу включает новые Рекомендации для условий участия в ССК, также специальные положения относительно участия Европола. Более того, с целью ускорения процесса заключения соглашения некоторые члены ЕС уже согласовали соглашения по ССК между собой. Типовое соглашение содержится в Приложении 2 к Руководству 2011 г.

В 2009 г. правоохранительные организации, действующие в рамках ЕС, — COPEN¹⁸, Европол, Евроюст и Евронет¹⁹ — выпустили совместное «Руководство по законодательству в сфере совместных следственных команд для государств-членов Евросоюза»²⁰. Основная цель Руководства состояла в информировании спе-

¹² Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 40. — Ст. 3882.

¹³ The Convention on mutual assistance and co-operation between customs administrations (Naples II Convention), 18 December 1997 // Official Journal C 024. 23.01.1998. — P. 0002–0022.

¹⁴ Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE), 5 May 2006. // URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/RegV/REGV_COO_2026_100_2_616623/COO_2026_100_2_619059.pdf.

¹⁵ Agreement on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America 2003 // Official Journal L 181, 19/07/2003. — P. 0034–0042.

¹⁶ Council Recommendation of 8 May 2003 on a model agreement for setting up a Joint Investigation Team // OJ C 121 of 23.05.2003. — P.1.

¹⁷ Council Resolution of 26 February 2010 on a Model Agreement for setting up a Joint Investigation Team (JIT) // OJ C 70 of 19.03.2010.

¹⁸ Working Party on Cooperation in Criminal Matters.

¹⁹ URL: <http://www.euronet.europa.eu>.

²⁰ Guide to EU Member States' legislation on Joint Investigation Teams // 13598/09 COPEN 178 ENFOPOL 218 EUROJUST 55 EJM 35.

циалистов о юридических основаниях и требованиях при образовании ССК. Руководство проясняло спорные вопросы относительно ССК, призывало специалистов шире использовать этот инструмент. В 2011 г. «Руководство» было издано в новой редакции²¹.

Группы образуются на основе письменного соглашения. Схема создания и деятельности Группы допускает широкий круг дискреционных полномочных органов; поэтому заключение соглашения имеет важнейшее значение для всех участвующих сторон. Опыт ЕС показывает, что предпочтительно с самого начала согласовать детали договора, чтобы избежать необходимости вести длительные дискуссии во время работы ССК²². В соглашении необходимо обращать внимание на следующее: определение целей Группы, во избежание обнаружения деталей относительно других возможных подозреваемых, проходящим по другим делам; установление членов Группы, список которых может идти отдельным приложением и пересылаться отдельно, с сохранением информации о личности участников, например, офицеров под прикрытием и других специалистов.

Каждая Группа должна иметь лидера или лидеров. В ЕС рекомендуется назначать лидером Группы судью. Участники Группы выполняют поставленные перед ними задачи под руководством лидера, принимая во внимание условия, закрепленные в соглашении об образовании Группы. Необходимо, чтобы участники Группы получили полную информацию и инструкции, особенно касающиеся: а) различий в полномочных органах, отвечающих за меры принудительного характера; б) условий эффективного использования данных в качестве доказательств в последующих судебных процессах; в) сведений, которые могут быть впоследствии использованы на служебных слушаниях; г) внутренних структур непосредственного руководства.

²¹ Guide to EU Member States' legislation on Joint Investigation Teams // 15790/1/11 REV 1 COPEN 281 EUROJUST 163 ENFOPOL 370 EJM 137 GENVAL 110 ENFOCUSTOM 127.

²² См. также: *Groenleer M.* The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development, Delft: Eburon Academic Publishers, 2009; *Busuioc M.* The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices, Delft: Eburon Academic Publishers, 2010.

Таким образом, Группы являются гибким инструментам поддержки расследований, затрагивающих транснациональную преступность, и построены на взаимном доверии.

В УПК РФ отсутствуют нормы о возможности совершения на территории РФ процессуальных действий сотрудниками иностранных правоохранительных органов. Между тем, такая практика РФ уже имеется. Можно, в частности, назвать совместную группу, созданную для расследования обстоятельств крушения под Смоленском самолета с президентом Польши на борту. Широко применяются и совместные антитеррористические мероприятия²³.

В принципе, международные нормы позволяют создавать ССК с участием России (в том числе и со странами ЕС) уже сегодня. В их числе: ст. 20 Второго дополнительного протокола к Конвенции СЕ о правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и ст. 19 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.²⁴ В рамках СНГ разработан Проект Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств — участников СНГ. Однако государства СНГ никак не решаются его подписать.

В целях совершенствования взаимодействия российских правоохранительных органов с зарубежными необходимо закрепить в УПК возможность создания и параметры деятельности межгосударственных ССГ.

В принципе можно внести соответствующие изменения в УПК РФ. Предлагаю внести в часть пятую УПК главу 54.1 «Особые положения, касающиеся формирования и деятельности совместных следственных групп», сформулировав его в следующей редакции:

«Статья 468.1. Общие условия формирования совместных следственных групп

1. Правовая помощь в предварительном расследовании между компетентными органами РФ и зарубежных государств может за-

²³ URL: <http://www.cisatc.org/135/151>.

²⁴ Руководства для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Протоколов к ней. — ООН, Нью-Йорк, 2004. — С. 262.

ключаться в выполнении следственных действий в рамках общей следственной группы, именуемой далее «Группой».

2. Группа оформляется соглашением о формировании между Генеральным Прокурором РФ и компетентными органами иностранных государств по ходатайству органов, компетентных проводить предварительное следствие, для проведения необходимой следственных и иных процессуальных действий и на определенное время.

3. Соглашение о формировании Группы должно определять:

- 1) предмет, цели, место и сроки сотрудничества;
- 2) состав коллектива, с указанием возглавляющего его лица;
- 3) задачи отдельных членов группы.

4. Соглашением о формировании группы может быть предусмотрено участие представителя международной организации по борьбе с преступностью.

5. Срок сотрудничества в рамках группы, указанный в соглашении о формировании Группы, может быть продлен на время, необходимое для достижения целей такого сотрудничества. Продление срока требует согласия всех сторон соглашения.

Статья 468.2. Основания формирования и состав совместных следственных групп

1. Лидером Группы назначается представитель соответствующей ветви власти, участвующий в расследовании уголовного дела со стороны государства, на территории которого действует Группа». В группе должен быть один лидер, базирующийся на основной территории работы Группы.

2. Совместная следственная группа, формируемая на территории зарубежного государства, именуется «иностранной группой». Ее работой руководит назначенный иностранным государством следователь, прокурор или судья. Группа, формируемая на территории РФ, именуется «российской группой». Ее работой руководит российский прокурор, который назначается генеральным прокурором РФ.

3. Группы формируются в случае, когда:

1) в ходе проведения на территории РФ или иностранного государства предварительного следствия по делу о преступлении террористического характера, торговли людьми, обороте наркоти-

ческих, психотропных веществ, их прекурсоров, об ином тяжком преступлении, если установлено, что исполнитель действовал или последствия его деяния проявились на территории другого государства, и возникает необходимость выполнения следственных и иных процессуальных действий на территории этого государства или с участием его органа;

2) проводимое на территории РФ предварительное следствие связано с проводимым предварительным расследованием преступления, проводимого на территории другого государства, и возникает необходимость выполнения наибольшего объема следственной деятельности по обоим производствам на территории иностранного государства.

4. В состав Группы могут входить прокуроры, представители органов, компетентных проводить предварительное расследование, иных органов другого государства, если их участие будет признано необходимым (далее должностные командированные лица).

5. Должностные командированные лица могут присутствовать при производстве любых процессуальных действий, осуществляемых в рамках Группы, за исключением случаев, когда такое участие ставит под угрозу государственные интересы РФ.

6. Лидер Группы может поручить должностному командированному лицу выполнение отдельных следственных и иных процессуальных действий.

Статья 468.3. Ответственность за вред, причиненный членом Группы в связи с осуществляемой деятельностью

1. За вред, причиненный членом Группы в связи с осуществляемой деятельностью, отвечает государство делегирования, на принципах, определенных в законах государства, на территории которого осуществлялась деятельность.

2. Если вред, причиненный другому лицу, являющийся следствием действия или бездействия командированного должностного лица, государство делегирования выплачивает денежную компенсацию такого вреда.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

ПРАКТИКА ВТО В ДЕЛЕ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ ПО ВОПРОСАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Айгуль Ануарбековна Шахмова

докторант Ph.D кафедры международного права
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева
shakhmova@gmail.com

Важной особенностью Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) является обеспечение оперативной и «конструктивной» системы разрешения споров о выполнении соответствующих обязательств, касающихся вопросов прав на интеллектуальную собственность между правительствами стран — членов ВТО.

Соглашение ТРИПС предусматривает рассмотрение споров между членами ВТО о соответствии мер обязательствам соглашения в рамках процедур ВТО по урегулированию споров. Данный аспект отличает Соглашение ТРИПС от ранее действующего «международного законодательства» по интеллектуальной собственности и являлось одним из оснований для включения интеллектуальной собственности в повестку вопросов Уругвайского Раунда. Введение Соглашения ТРИПС в рамки многостороннего торгового режима обусловлено влиянием и последствиями Соглашения для целей человеческого развития в сфере технологий, здравоохранения, образования, охраны окружающей среды, управления и регулирования вопросов использования традиционных знаний и биологических ресурсов.

Статья 64.1 Соглашения ТРИПС содержит положение о применении статей XXII и XXIII Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ-1994) к консультациям и урегулированию споров, возникающих в рамках Соглашения ТРИПС с учетом уточнений и применения в соответствии с Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров в ВТО¹. Применение данного положения связано с тем, что правила и процедуры, регулирующие разрешения споров основаны на опыте ГАТТ, которая является предшественником ВТО.

Статья XXIII.1 Соглашение ГАТТ-1994 определяет три основания для представления жалоб: (1/a) невыполнения другой договаривающейся стороной ее обязательств по Соглашениям ВТО; (2/b) применение другой договаривающейся стороной любой меры, независимо от того, находится она или нет в противоречии с положениями Соглашений ВТО; или (3/c) существование иных ситуаций².

На практике, многие претензии, предусмотренные для рассмотрения в рамках системы ВТО по разрешению споров, относятся к первому типу, именуемым «претензии/иски при противоречии/нарушении» («violation complaints»): невыполнения другой договаривающейся стороной ее обязательств по Соглашениям ВТО, включая Соглашение ТРИПС.

В случае возникновения спора на основании второго или третьего типа, именуемых «претензии/иски, возникающие при не противоречии/ нарушении» («non-violation complaints») или «претензии/иски, возникающие при определенной ситуации» («situation complaints»), правительство может инициировать применение процедур разрешения споров независимо от того, нарушены ли положения Соглашения³.

¹ Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности 1994 г. URL: <http://www.wto.ru/ru/content/documents/docs/pril1%D0%A1.doc>.

² Генеральное соглашение о тарифах и торговле 1994 г. URL: <http://www.wto.ru/ru/content/documents/docs/gatt94ru.doc>.

³ A Handbook on the WTO TRIPS Agreement / Edited by Antony Taubman, Hannu Wager, Jayashree Watal. — UK: Cambridge University Press, 2012. — P. 158–159.

Статья 64.2 Соглашения ТРИПС содержит положение о не применении «non-violation complaints» / «situation complaints» к урегулированию споров по Соглашению ТРИПС в течение пяти лет с момента вступления в силу Соглашения о ВТО. В соответствии с положениями ст. 64.3 Соглашения ТРИПС, Совет по ТРИПС изучает содержание и особенности («масштаб и модальность») претензий, предусмотренных пп. 1(b) и 1(c) ст. XXIII ГАТТ-1994.

Так называемый «мораторий» на применение «non-violation complaints» / «situation complaints» пролонгирован несколько раз, в частности в 2001 г. на Конференции Министров в Дохе⁴, в 2004 г. Генеральным Советом ВТО в рамках «Июльского пакета 2004» («July 2004 Package»)⁵, в 2005 г. на Конференции Министров в Гонконге⁶, в 2009 и 2011 гг. на Конференции Министров в Женеве⁷.

В настоящее время тридцать три иска касательно двадцати четырех различных вопросов или конкретных споров в сфере Соглашения ТРИПС инициированы в рамках системы ВТО по урегулированию споров, что составляет около 8% дел, рассмотренных по всем Соглашениям ВТО. В десяти делах приняты доклады Третейской группы и в случае подачи на апелляцию — доклады Апелляционного органа. Четырнадцать споров урегулированы в рамках двусторонних переговоров между сторонами, иные дела все еще находятся на стадии консультации или же являются недействительными.

В подавляющем большинстве случаев (в 16 из 33) истцом выступали США. ЕС выступали истцом в 6 исках, Бразилия в 2 исках, Канада, Австралия, Индия, Доминиканская Республика, Гондурас, Куба и Украина в 1 иске. Украина выступает истцом в деле

⁴ Decision of 14 November 2001 on Implementation-Related issues and Concerns in document WT/MIN (01)/17. URL: <https://docs.wto.org>.

⁵ Decision of 1 August 2004 in document WT/L/579. URL: <https://docs.wto.org>.

⁶ Ministerial Declaration of 18 December 2005 in document WT/MIN (05)/DEC. URL: <https://docs.wto.org>.

⁷ Decisions of 2 December 2009 and 17 December 2011 on TRIPS Non-Violation and Situation Complaints in documents WT/L/783 and WT/L/842. URL: <https://docs.wto.org>.

Australia — Certain Measures Concerning Trademarks and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging Patents (DS434). 13 марта 2012 г. Украина подала запрос на проведение двусторонних консультаций, касающихся определенных положений и норм законодательства Австралии, устанавливающих торговые ограничения и требования к упаковке табачных продуктов.

Из 24 самостоятельных исков 11 относятся в основном к патентам или исключительным правам на продажу (6 из которых касаются фармацевтических препаратов), 3 относятся к авторским правам, 5 к торговым маркам, и 5 в основном к принуждению к соблюдению законодательства.

Изначально, споры в сфере соблюдения обязательств по Соглашению ТРИПС затрагивали вопросы переходного характера. Так, первая претензия в рамках Соглашения ТРИПС касается проблемы определения степени возможности охраны и защиты прав на звукозаписи, записанных до принятия Соглашения ТРИПС (*Japan — Measures Concerning Sound Recordings* (DS28, 42)). В первоначальных докладах Третейской группы и/или Апелляционного органа освещены основная сущность и содержание двух споров, касающихся положений так называемой процедуры «*mail-box*» и исключительных прав на реализацию сбыта продукта, изложенных в параграфах 8 и 9 ст. 70 Соглашения ТРИПС (*India—Patents I and II* (DS50, 79)). Иное дело по аналогичному вопросу (*Pakistan—Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products* (DS36)) урегулировано в рамках процедуры разрешения споров в ВТО.

Несколько докладов, принятых Третейской группой и/или Апелляционным органом ВТО затрагивают основополагающие положения о пределах допустимых исключений из предоставляемых прав: *Canada — Pharmaceutical Patents* (DS114), *US—Copyright Act* (DS160), *EC—Trademarks and Geographical Indications* (DS174, 290).

Доклады органов ВТО по урегулированию споров по делам *US—Section Omnibus 211Appropriation Act* (DS176) и *EC—Trademarks and Geographical Indications* (DS174, 290) направлены на рассмотрение ключевого принципа не дискриминации и интер-

претацию положений Бернской конвенций об охране литературных и художественных произведений 1886 г. и Парижской конвенции об охране промышленной собственности 1883 г., инкорпорированных в Соглашение ТРИПС.

В соответствии с Бернской Конвенцией, исключения из авторского права определены довольно широко в Соглашении ТРИПС. Национальные законы об авторских и связанных с ними правах разрешают введение обязательного лицензирования в определенных ситуациях и даже разрешают бесплатное использование произведения как часть концепции законного справедливого использования.

Органы по урегулированию споров могут самостоятельно устанавливать ограничения на такие исключения: доклады комиссий по урегулированию споров между США и Канадой о патентах, связанных с положением «Болара» (Canada — Pharmaceutical Patents WT/DS/114/R) и между ЕС и США об авторских правах (US—Copyright Act WT/DS/160/R)⁸.

⁸ A Handbook on the WTO TRIPS Agreement/edited by Antony Taubman, Hannu Wager, Jayashree Watal. — UK: Cambridge University Press, 2012. — P. 164–165.

ОХРАНА ГЕОГРАФИЧЕСКИХ УКАЗАНИЙ И НАИМЕНОВАНИЙ МЕСТ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ТОВАРА ОТ АКТОВ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ ПО ПРАВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Екатерина Ивановна Трубинова

аспирантка кафедры гражданского права
Пермский государственный
национальный исследовательский университет

ekaterina.trubanova.law@yandex.ru

Традиционным для юридической науки является утверждение о необходимости выявления баланса между требованиями права конкуренции и необходимостью обеспечения охраны объектам интеллектуальной собственности¹. Однако рассматриваемые образования не антагонистичны по своей направленности, но имеют общую задачу — охрана объектов интеллектуальной собственности при соблюдении интересов хозяйствующих субъектов и потенциальных потребителей.

Совокупность норм, регламентирующих охрану географических указаний и наименований мест происхождения товара, выделяется из правового комплекса, регулирующего охрану результатов интеллектуальной деятельности в связи со специфичностью объектов охраны. Фундаментальным отличием, которое влияет и на построение системы правовой охраны географических указаний и наименований мест происхождения товара является то, что в ос-

¹ См., напр.: *Энтин К.В.* Право конкуренции и охрана интеллектуальной собственности в практике суда ЕС и Европейской Комиссии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — С. 3.

нове данных объектов нет ни юридической, ни фактической монополии в строгом смысле слова. Содержащиеся в отечественной доктрине суждения² о существовании исключительных прав на поименованные объекты не представляются нам убедительными, поскольку не коррелируют с содержанием прав на географические указания и наименования мест происхождения товаров. В отличие от исключительных прав в содержание прав на географические указания не включаются правомочия исключительного использования распоряжения, которые в совокупности образуют исключительное право на объект интеллектуальной собственности³.

Считаем, что смысл правовой охраны географических указаний и наименований мест происхождения товара от актов недобросовестной конкуренции состоит в предотвращении нарушения субъективных прав, осуществляемое посредством мер правового характера. Недобросовестная конкуренция суть «действия, которые прямо направлены против конкурента и задевают его частные интересы»⁴, а также интересы потенциальных потребителей. Проблема эффективной охраны географических указаний и наименований мест происхождения товара от актов недобросовестной конкуренции в Европейском Союзе состоит в отсутствии единства терминологии при определении объектов охраны, их сущности и соотношении, а также во фрагментарном характере гармонизации норм о недобросовестной конкуренции⁵ и непоследовательной

² См., напр.: *Еременко В.И.* О правовой охране наименований мест происхождения товаров в России // Законодательство и экономика. — 2012. — № 5. — С. 22.

³ *Дозорцев В.А.* Новая эра в охране исключительных прав. Система права и система законодательства // Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: Сб. статей. — М.: Статут, 2005. — С. 19.

⁴ *Шретер В.* Недобросовестная конкуренция. — СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1914. — С. 169.

⁵ См., напр.: Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC; Директива Совета ЕС 84/450/ЕЭС от 10.09.1984 «О сравнительной и вводящей в заблуждение рекламе».

унификации законодательных основ охраны географических указаний и наименований мест происхождения товара⁶.

Преодоление существующей «усложненности и противоречивости терминологии»⁷, используемой при идентификации рассматриваемых средств индивидуализации, возможно при определении их соотношения. Лексическое толкование фрагментарно унифицированных коммунитарных норм⁸ позволяет выявить критерий отграничения понятий «географическое указание» и «наименование места происхождения товара» — определение качеств, характеристик и особых свойств товара исключительно процессом производства, новыми технологиями либо природными и человеческими факторами. Тенденции общественно-экономического развития, в частности, превалирование массового высокотехнологичного производства, свидетельствуют о смещении акцентов в правовой регламентации с наименований мест происхождения товара, как характерных для индустриального общества средств индивидуализации, на географические указания.

Непоследовательность в гармонизации и унификации на национальном уровне норм о недобросовестной конкуренции, охране географических указаний и наименований мест происхождения товара существенно влияет на эффективность правовой охраны поименованных средств индивидуализации от актов недобро-

⁶ См., напр.: Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs; Commission regulation (EC) No 607/2009 of 14 July 2009 laying down certain detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 479/2008 as regards protected designations of origin and geographical indications, traditional terms, labelling and presentation of certain wine sector products; Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialities guaranteed.

⁷ Гаврилов Э.П., Данилина Е.А. Практика охраны наименований мест происхождения товаров: что изменилось? // Патенты и лицензии. — 2006. — № 1. — С. 4.

⁸ Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs.

совестной конкуренции⁹, что обусловлено парадигмой развития рассматриваемых институтов: закрепление максимально возможного уровня гармонизации в директивах при предельно общем содержании регламентов.

Охрана географических указаний и наименований мест происхождения товара от актов недобросовестной конкуренции возможна исключительно при выявлении наиболее распространенных недобросовестных конкурентных действий. На определение признаков актов недобросовестной конкуренции в сфере регистрации и использования географических указаний и наименований мест происхождения товара существенное влияние оказала направленность конкурентного права Европейского Союза на достижение высокого уровня защиты прав потребителей. Анализ правоприменительной практики¹⁰ позволил выявить признаки недобросовестных конкурентных действий при осуществлении действий по регистрации и использованию географических указаний и наименований мест происхождения товара в Европейском Союзе.

1. Осуществление действий по регистрации или использованию географических указаний или наименований мест происхождения товара лицом, фактически не осуществляющим хозяйственную деятельность в соответствующем регионе, месте. Актом недобросовестной конкуренции признается также использование географических указаний или наименований мест происхождения товара при введении объекта в гражданский оборот лицом, осуществляющим производственную деятельность на территории необходимого региона, места с нарушением спецификации.

2. Использование географических указаний или наименований мест происхождения товара субъектом таким образом, что у потенциального потребителя формируется впечатление о наличии

⁹ См., напр.: *Romavo O. Monopolising Games? The Protection of Geographical Indications in the European Community.* URL: <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/oik/julki/pg/rovamo/monopoli.pdf>.

¹⁰ См., напр.: *The Gillette Company and Other v LA-Laboratories Ltd Oy.* 17 March 2005. URL: <http://www.eubusiness.com/topics/food/origin-protection; Misleading advertising — Champagne wine, the judgement of Cour d'Appel de Paris on 17 January 2001. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995CC0317:EN:HTML>.

хозяйственных связей между недобросовестным конкурентом и правомерно использующими географические указания или наименования мест происхождения товара соконкурентами при фактическом отсутствии экономических связей.

3. Воспроизведение географических указаний или наименований мест происхождения товара хозяйствующим субъектом в отношении товара, не охватываемого спецификацией или не соответствующего ее требованиям. Акт недобросовестной конкуренции имеет место и в случае, если указано истинное происхождение продукта, а охраняемое обозначение сопровождается указанием на то, что данный продукт является имитацией.

Существующее в иностранной литературе суждение¹¹ о необходимости принятия регламента, содержащего открытый перечень недобросовестных конкурентных действий в сфере прав на географические указания и наименования мест происхождения товаров, считаем лишенным практической значимости, поскольку содержание регламентов¹² в совокупности с указанной в Директиве Европарламента и Совета ЕС 2005/29/ЕС «О недобросовестной коммерческой практике по отношению к потребителям на внутреннем рынке» генеральной клаузулой недобросовестной конкуренции¹³ является достаточным для установления признаков недобросовестной конкуренции в сфере прав на географические указания и наименования мест происхождения товара.

Выявленные нами сущностные черты прав на географические указания и наименования мест происхождения товара, критерии отграничения и тенденции развития рассматриваемых средств индивидуализации, а также признаки недобросовестных конкурентных актов при осуществлении действий по регистрации и использованию географических указаний и наименований мест происхо-

¹¹ *Berg G.* Die Geographische Herkuftsangabeein Konkurrent fuer die Marke? // GRUR. — 2006. — № 4. — S. 425.

¹² См., напр.: Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs.

¹³ Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC.

ждения товара могут быть использованы не только при анализе норм и практики конкурентного права и права интеллектуальной собственности Европейского Союза, но и экстраполированы на правовую регламентацию рассматриваемого вопроса в России.

«ЕВРОПЕЙСКАЯ ШКАЛА ПРАВОСУДИЯ» КАК НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Наталья Игоревна Семушкина

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

natooli@yandex.ru

Европейская комиссия представляет интересы Европейского Союза в целом. Главными принципами работы Комиссии являются принципы субсидиарности и пропорциональности, которые заключаются в том, что Европейская Комиссия только тогда проявляет законодательную инициативу, когда она будет более действенна именно на уровне Евросоюза, а не на национальном или локальном уровнях. Как известно, задачей Европейской Комиссии помимо координации работы органов исполнительной власти всех стран ЕС, выработки рекомендаций для деятельности Европарламента, внесения законодательных инициатив с целью приведения в соответствие с общеевропейскими стандартами национального законодательства стран — членов ЕС, контроль за соблюдением всеми 27 странами единых европейских стандартов¹, является проведение систематических консультаций со всеми национальными правительствами для выработки единой экономической (промышленной, сельскохозяйственной, налогово-бюджетной, социальной, таможенной, валютной, денежно-кредитной и т.д.), военной, внешней, культурной политики.

¹ URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm.

27 марта 2013 г. в Брюсселе состоялась конференция посвященная вопросам эффективности работы судебных систем государств и вопросам экономического роста. На этой конференции Европейской Комиссией был представлен новый сравнительный инструмент, способный, по ее мнению, реанимировать европейскую экономику. Этим инструментом является так называемая «Европейская шкала правосудия». В рамках «Европейского семестра» улучшение качества, независимости и эффективности судебной системы уже давно является частью координационного процесса Евросоюза в области экономической политики, которая направлена на восстановление экономик стран ЕС и создание рабочих мест. По мнению вице-президента Европейской Комиссии Рэдинг существует очевидная связь между эффективным функционированием судебной системы и экономическим ростом². Как правило, степень привлекательности государства для ведения бизнеса и привлечения инвестиций напрямую зависит от независимости и эффективности работы судебной системы страны. Если инвестор будет уверен в том, что в стране царит верховенство права и его деятельность законодательно защищена, то у него не будет сомнения в том, чтобы поддерживать экономику того или иного государства. Именно поэтому предсказуемые, своевременные и исполняемые судебные решения так важны и именно поэтому национальные реформы судебных систем стали важным компонентом экономической стратегии ЕС.

Эффективность работы национальной правовой системы является необходимым фундаментом для поддержки и имплементации норм права Европейского Союза. Проблемы в судебных системах государств так же влияют на применение инструментов ЕС, основывающихся на всеобщем признании и кооперации и подрывают доверие к тому, что правовые нормы ЕС могут защитить граждан и лиц, ведущих коммерческую деятельность. Примечательно то, что Комиссия Евросоюза уже помогала нескольким странам в проведении реформ их судебных систем, в частности путем формулиро-

² Speech: Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner: The 2013 EU Justice Scoreboard. URL: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/vr_speech_justice_scoreboard_en.pdf.

вания специальных рекомендаций конкретным странам. Например, в 2012 г. к этим странам относились Болгария, Италия, Латвия, Польша, Словения и Словакия. Теперь же новая Шкала Правосудия расширит влияние Евросоюза на все 27 стран-членов объединения. Она будет действовать, как система раннего предупреждения в составе экономической политики ЕС и будет направлена на повышение эффективности правосудия для граждан и лиц, ведущих коммерческую деятельность.

Фактически Европейская Шкала Правосудия будет содержать информацию о времени, которое длится судебный процесс, количестве споров разрешенных по существу, количеству дел, оставленных без движения, использовании электронных средств, использовании альтернативных методов решения споров, информацию о квалификации судей и ресурсах, доступных суду и о степени независимости суда.

Главными характеристиками данной шкалы являются: 1) это сравнительный инструмент, анализирующий ситуацию во всех странах-членах ЕС, независимо от модели национального правосудия. Естественно, что после первого опубликования данной шкалы еще будет рано говорить о каком-либо прогрессе, но так как это будет делаться регулярно, в будущем следует ожидать хороших результатов; 2) это не обязывающий инструмент, а часть открытого диалога с государствами, призванный помочь им и объединению в целом в разработке лучшей политики в отношении судебных систем и в определении их слабых мест; 3) это развивающийся инструмент, область влияния которого будет расширяться, как и аспекты, рассматриваемые в его рамках.

В процессе подготовки этой Шкалы Комиссия Совета Европы по эффективности правосудия собрала для Европейской Комиссии необходимую информацию и провела исследования, данные из которых впоследствии были включены в эту Шкалу³. Также в ее

³ Study from the European Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe (CEPEJ) prepared for the European Commission: The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States. URL: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf.

разработке были задействованы другие источники, такие, как доклады Всемирного Банка и Международного Экономического Форума.

Рассмотрим основные элементы данной шкалы и их суть.

- Длительность судебного процесса. (Исчисляется в днях. В странах — членах она может отличаться в разы, по крайней мере, одна треть стран в два раза превосходит остальные по длительности судебного процесса. Так же будет исчисляться специальный индекс путем деления количества нерешенных дел на количество решенных в конце каждого года.)

- Количество дел, ожидающих рассмотрения на начало календарного года.

- Наличие системы мониторинга. (Все еще отсутствует у многих стран. Она необходима для улучшения качества правосудия и сокращения сроков. Такая система должна быть доступна общественности и регулярно обновляться, включать в себя подготовку ежегодного доклада о деятельности судов, количестве входящих дел, отложенных дел и средней продолжительности их рассмотрения.)

- Развитие альтернативных способов разрешения споров. (Применение альтернативных способов решения споров, таких, как медиация, например, сильно сокращает нагрузку суда и соответственно, должны применяться как можно чаще.)

- Повышение независимости судебной системы.

- Тренинги судей. (Обучение судей должно продолжаться непрерывно и постоянно в течение всей их карьеры. Он может касаться не только их специализации, но и на улучшении их навыков)

- Ресурсы (Бюджет суда, количество судей и юристов)⁴.

Проведение сравнительной характеристики элементов Шкалы правосудия позволит выявить недостатки в судебных системах государств и усовершенствовать их, тем самым создавая необходимые предпосылки для развития экономики стран. Важно отме-

⁴ Communication: The EU Justice Scoreboard: A Tool to Promote Effective Justice and Growth. URL: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf.

тить, что какого-либо контрольного механизма для поступления и проверки данных, предоставляемых государствами пока не закреплено, но, несомненно, это закрепление произойдет в ближайшее время. В этой связи можно привести в пример тот факт, что в развитие шкалы бюджетного дефицита и государственного долга в 2011 г. были введены жесткие штрафы за фальсификацию статистических данных, а именно — штраф составил 0,2% ВВП⁵. Работа данного механизма заключалась в том, что страны, нарушающие нормативный показатель госдолга должны были откладывать на специальный беспроцентный депозит 0,2% ВВП, сумма которого в случае неисполнения предписаний по исправлению ситуации с госдолгом считалась штрафом. Необходимо отметить, что Шкала ни в коем случае не будет продвигать какой-то определенный тип судебной системы, напротив, этот инструмент будет использоваться с уважением к различным правовым системам и правовым традициям государств — членов ЕС. Для применения этого нового инструмента Европейская Комиссия сейчас приглашает государств-членов, Европейский Парламент и всех заинтересованных лиц принять участие в открытом диалоге о том, как способствовать улучшению национальных судебных систем ЕС в контексте Европейского Семестра. Министры юстиции стран ЕС уже провели первую дискуссию о том, как развитие судебной системы может повлиять на экономический рост. Также Комиссия планирует запустить обсуждение роли юстиции в Европейском Союзе.

⁵ URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/4130/print>.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ КОРПОРАЦИЙ В СТРАНАХ БРИКС (НА ПРИМЕРЕ ЮАР)*

Ксения Михайловна Беликова

доктор юридических наук,
доцент кафедры гражданского и трудового права
Российский университет дружбы народов
BelikovaKsenia@yandex.ru,

Марьям Абдурахмановна Ахмадова

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов
4ernijkvadrat95@gmail.com

В условиях поиска альтернатив мировому экономическому порядку и глобальному регулированию¹ вполне естественно обратить внимание на БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР). Прежде всего потому, что страны — участницы этого объединения не входят в «золотой миллиард» и представляют собой иной путь развития и экономического управления, который в ряде случаев в

* Статья подготовлена в рамках работы по гранту Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук № МК-6159.2012.6 «Унификация частного права в разнесистемных правовых порядках (на примере БРИКС)» (получатель гранта — К.М. Беликова, ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов», <http://www.rudn.ru>).

¹ См.: Этеквинская декларация и Этеквинский план действий. 27 марта 2013 г.. URL: <http://президент.рф/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B8/1430>.

ходе кризиса уже показал свою эффективность². Общая заинтересованность стран БРИКС и перспективы развития данного объединения определяются наличием ряда базовых факторов долгосрочного характера, способствующих сближению его участников³. К ним, по мнению Российской Федерации, относится, в частности, общее стремление партнеров по БРИКС реформировать устаревшую международную финансово-экономическую архитектуру, не учитывающую возросший экономический вес стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран. «...в мировом общественном мнении давно проявились ожидания того, что БРИКС может стать символом или локомотивом переустройства экономического миропорядка»⁴.

В качестве одного из факторов такого влияния на мировую экономику со стороны этих стран О.М. Мещерякова⁵ выделяет присутствие в них транснациональных корпораций (далее — ТНК). В связи с этим следует отметить наличие у всех компаний, базирующиеся в странах БРИКС, общих интересов (мотивов) по экспорту капитала, а у самих стран БРИКС — общие интересы, связанные с деятельностью этих компаний (а иногда, — общие проблемы). Совокупность именно этих интересов представляет собой важнейший стимул для развития интеграции в рамках БРИКС.

Дело в том, что в ходе интеграции мировой экономики национальные предприятия (юридические лица и пр.), биржи, банки, создавая дочерние структуры за рубежом, приобретая акции и доли иностранных предприятий, трансформируются в транснациональные компании, которые выполняют функцию перелива капи-

² *Барабанов О.Н.* Новые ценности БРИКС как альтернативная модель глобального регулирования // Вестник международных организаций. — 2012. — № 2. — С. 68.

³ Подробнее см.: Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС. 21 марта 2013 г.. URL: <http://kremlin.ru/news/17715>.

⁴ *Барабанов О.Н.* Указ. соч. — С. 69.

⁵ *Мещерякова О.М.* Фрагментация как основной фактор, определяющий развитие интеграционных процессов // Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике и праве / Под ред. К.М. Беликовой. — М., 2012. — С. 92.

тала. С одной стороны, такие компании имеют национальную принадлежность страны, в которой они учреждены, с другой, — по характеру своих интересов и сфере своей деятельности становятся «международными», «интернациональными»⁶.

ТНК используются в качестве механизмов переплетения, стыковки, согласования частных интересов, как средство освоения иностранных и международных товарных, инвестиционных, финансовых рынков на макроуровне международных экономических отношений⁷. Если к началу 1980-х гг. под контролем ТНК находилось порядка 90% прямых иностранных инвестиций капиталистического хозяйства⁸, то в настоящее время (по некоторым данным) — 50% мирового.

Характерной чертой ТНК является сочетание централизованного руководства с определенной степенью самостоятельности входящих в нее и находящихся в разных странах юридических лиц (в том числе дочерних и зависимых компаний, связанных с основной компанией системой хозяйственных договоров), структурных подразделений (филиалов, представительств).

В данной работе рассмотрим формы и способы (механизмы) существования и ведения деятельности транснациональным капиталом в одной из стран БРИКС — ЮАР, интерес к которой растет в мире в последнее время.

ЮАР, последовательно осуществляя экономические реформы, проводимые в течение последних десятилетий в стране, в настоящее время является сторонником концепции многополярного мира и активно выступает за развитие и расширение взаимодействия национальных экономик⁹.

Стратегия экономического роста, строящаяся на возможностях этой страны перераспределять сбережения и инвестиции в произ-

⁶ *Инишкова А.О.* Перспективы корпоративного регулирования: ЕС и СНГ: Монография. — Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. — С. 52.

⁷ Там же. — С. 53.

⁸ См.: *Кулагин М.И.* Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. // Избранные труды по акционерному и торговому праву. — 2-е изд., испр. — М.: «Статут», 2004. — С. 169.

⁹ *Авдокушин Е.Ф., Жариков М.В.* Страны БРИКС в современной мировой экономике. — М.: Магистр НИЦ Инфра-М, 2013. — С. 107.

водственные и инфраструктурные проекты для поддержки занятости и стабильности, улучшила макроэкономические показатели, ускорила экономический рост и сделал ее еще более привлекательной чем раньше¹⁰. Многие страны, напр., Китай увеличивают

¹⁰ Открытие месторождений алмазов в 1867 г. положило начало капиталистической индустриализации Южной Африки. С момента открытия месторождений алмазов в Южной Африке и до конца XIX в. разработка велась открытым способом. С увеличением глубины горных работ дальнейшая разработка отдельных участков становилась все более трудоемкой и опасной. Единственным выходом из создавшегося положения было объединение для централизации технологических процессов добычи алмазов. Так, в 1888 г. англичанином С. Родсом была образована единая компания по разработке всех пяти трубок района (Кимберли, Де Бирс, Бултфонтейн, Дютойтспен, Весселтон) — «Де Бирс консолидейтед майнз». Затем, Родс стал решать следующую задачу — обретение контроля над мировой ювелирной промышленностью. Для достижения этой цели он в 1893 г. создал торговую фирму для централизованной продажи добытых «Де Бирс» алмазов гранильщикам, назвав ее «Алмазным синдикатом». Теперь гранильщики и ювелиры могли приобретать алмазы только в том количестве, такого качества и по таким ценам, которые устанавливал Сесил Родс. Однако открытие алмазных месторождений в Западной Африке, Конго, Анголе и Намибии подорвало монополию компании. Восстановлению положения способствовало вхождение в этот бизнес немца Э. Оппенгеймера, который в 1917 г. при помощи денег крупнейшего из американских банкиров — Дж.Моргана, приступил в восстановлению алмазной монополии «Де Бирс». С тех пор компанию преследовали и неудачи (напр., экономический кризис 1930-х гг., Вторая мировая война), и снова взлеты. Так, уже к началу 1930-х гг. около 95% мирового алмазного рынка оказалось под контролем «Де Бирс». И на этом деятельность компании, конечно же, не прекратилась, она функционирует и сейчас. Приведенной краткой иллюстрацией нам хотелось лишь показать, что ТНК функционируют в ЮАР уже давно. — См.: Кан М. Инновационная стратегия ЮАР в переходный период. Технология во время холеры. // Форсайт. — 2009. — № 2 (10); Добыча алмазов. Способы добычи алмазов. Методы добычи алмазов. URL: <http://diamondexpert.ru/diamonds/mining>; Эрнест Оппенгеймер — история успеха основателя золотодобывающей корпорации Anglo American и алмазодобывающей компании De Beers. 9 Ноября 2012. URL: <http://marinbiz.ru/?p=15646>.

свое финансовое присутствие в регионе путем инвестиций и пр.¹¹ Отмечается, что возрастающий интерес к Африке в целом, и к ЮАР вызван возрастающей потребностью в сырьевых ресурсах. В настоящее время африканский регион обеспечивает 92% потребностей мировой индустрии в платине, 70 — в алмазах, 35 — в марганце и 15,5% — в бокситах¹².

Однако ЮАР стремится к тому, чтобы сырьевые ресурсы перестали быть единственной сферой заинтересованности иностранных компаний, поэтому работает над созданием благоприятного климата для их деятельности (в том числе ТНК) посредством изменения законодательных, инфраструктурных и иных элементов системы.

Заметим в этой связи, что с 1980-х гг. многие государства изменили свое отношение к ТНК в сторону либерализации, что объяснимо возрастанием влияния ТНК во всех сферах мирового хозяйства, однотипностью решаемых странами всего мира задач. Среди последних — обеспечение долгосрочного экономического роста, укрепления экономического потенциала, качественного обновления производственной базы страны и усиление ее конкурентоспособности на основе крупных структурных сдвигов, осуществленных вследствие оказания повышенного внимания научно-технической политике. В развивающихся странах в этом мотивам добавляются и долговой кризис, неэффективность социально-экономической политики, связанная с чрезмерным вмешательством в экономику государства, новое понимание роли транснационального бизнеса: стремление решать многие экономические проблемы на ниве сотрудничества с международными компаниями. Поскольку эти задачи невозможно решать только посредством монопольного положения государства в экономике, акцент смещает-

¹¹ *Уве Фризекке*. Китайская экспансия в Африке. Вместе со странами Черного континента Пекин создает «альтернативное мировое сообщество» // *GloboScope*. 24.07.2007. URL: <http://www.globoscope.ru/content/articles/1233> и др.

¹² См.: *Акенов П.А.* Стратегические интересы США в странах Африки // *Россия и Америка в XXI веке*. Электронный научный журнал. URL: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=172> и др.

ся в сторону поощрения частной инициативы и частного предпринимательства, изменения отношения к международным монополиям¹³.

В рамках вышеизложенного подхода корпорации используют разные способы внедрения своей деятельности в другие государства: от инвестирования с нуля (создания за рубежом полностью нового предприятия), вынесения в принимающую страну отдельных производств до применения системы взаимных участия и совместного владения предприятиями, ценными бумагами друг друга. В этом контексте рассмотрим организационно-правовые основы деятельности иностранного капитала в ЮАР.

Применительно к законодательным основам отметим, что уникальность правовой системы ЮАР заключается в том, что она унаследовала подходы континентальной правовой семьи, в частности, в отношении вещного права — собственности, и англосаксонской правовой семьи — в отношении форм ведения хозяйственной деятельности¹⁴.

Иностранный капитал в ЮАР функционирует также в форме прямых и портфельных инвестиций. Прямые иностранные инвестиции являются основным способом распространения влияния ТНК на национальную экономику, а также средством формирования самих корпораций и их глобальных стратегических альянсов. Разумным в этом формате представляется рассмотрение организационно-правовых форм функционирования иностранных компаний на внутреннем рынке ЮАР.

Отметим сразу, что центральный нормативно-правовой акт в сфере исследуемого вопроса — Закон о компаниях 2008 г.¹⁵, — не устанавливает никакого различия между регистрацией компании,

¹³ *Либецкий В.В.* Мировая экономика (Учебно-методический комплекс). Учебный курс. URL: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook006/book/index/index.html?go=part-001*page.htm.

¹⁴ Южно-Африканская Республика // Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издат-во НОРМА, 2003. — С. 922.

¹⁵ Companies Act No. 71 of 2008 // Government gazette. — 2009. — 9 April. URL: <http://www.pmg.org.za/files/bills/090408a71-08.pdf>. (Он заменил закон «О компаниях» 1973 г.)

которой владеет резидент ЮАР, и компании, находящейся во владении иностранного инвестора. Он регламентирует деятельность как предпринимательских (profit), так и непредпринимательских (non-profit) компаний.

В числе иных законов можно назвать законы: «О фирменных наименованиях» 1991 г. (Business Names Act), «О закрытых корпорациях» 1984 г. (Close Corporations Act)¹⁶ и др.

Закон «О компаниях» 2008 г. под компаниями понимает юридические лица, созданные согласно данному закону, а также национализированные компании или юридические лица, которые непосредственно перед вступлением в силу данного закона были зарегистрированы и осуществляли свою деятельность на основании законов «О компаниях» 1973 г. и «О закрытых корпорациях» 1984 г. При этом юридическими лицами (juristic person) являются также и иностранные основные и дочерние компании.

К числу предпринимательских закон о компаниях относит: государственные компании (state-owned), публичные компании (public companies); частные компании (private companies); компании с неограниченной ответственностью (personal liability companies — ст. 8 Закона ЮАР 2008 г.).

Практика показывает, что public и private company, а также close corporation — наиболее часто встречаемые формы, используемые иностранными инвесторами для ведения бизнеса на территории ЮАР, которые регистрируются в Центральном регистре компаний. Возможно создание как компаний со 100% участием иностранного капитала, так и со смешанным участием. Правительство устанавливает перечень «закрытых» видов деятельности для привлечения иностранного капитала, имеющих стратегическое значение для государства.

Иностранным компаниям предоставляется возможность управлять своим бизнесом посредством учреждения отделения (филиала — branch of a foreign company) т.е. структурного подразделения материнской компании (не зарегистрированной в ЮАР)

¹⁶ См.: Company Law // The World Law Guide. Legislation South Africa. URL: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwezaf.htm>; Trade and Industry // Acts Online. URL: <http://www.acts.co.za/home.htm>.

или через дочернюю компанию. В последнем случае иностранный инвестор должен зарегистрировать свою компанию в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных законодательством. В первом, — филиал подлежит регистрации в качестве «внешней» компании (as external companies), но не считается после этого отдельным юридическим лицом во всех случаях, кроме случаев контроля.

Вместе с тем, закон 2008 г. устанавливает императивное правило (п. 23 ч. С гл. 2 Закона о компаниях) о том, что когда иностранная компания (а не представительство или филиал компании) занимается активной коммерческой или некоммерческой деятельностью, а именно:

– является стороной одного или нескольких трудовых договоров, заключенных на территории ЮАР;

– участвует в иной форме в предпринимательской деятельности в течение 6 месяцев, то такая иностранная компания обязана в течение 20 дней быть зарегистрирована в качестве «внешней компании» (external company).

Еще одной возможностью легализации в ЮАР выступает признание в качестве domesticated companies. В этом качестве выступают иностранные компании, регистрация которых «трансформируется» (transferred) в южно-африканскую и после этого такая компания начинает действовать как компания согласно положениям закона о компаниях, как если бы она изначально была инкорпорирована и зарегистрирована как такая компания¹⁷.

Применительно к инвестиционной деятельности путем создания нового предприятия будет правомерно высказываемое в литературе мнение¹⁸ о том, что одним из основных экономических стимулов для иностранных инвесторов в странах Африки является освобождение от налогов их предприятий на несколько лет, необходимых для строительства предприятия и достижение ими про-

¹⁷ Choice of company structures. 15 March 2013. URL: <http://www.southafrica.info/business/investing/regulations/companies.htm#external>.

¹⁸ См.: Богатырев А.Г. Инвестиционное право. — М.: Российское право, 1992. — С. 94, 95.

ектной мощности, а также на период от начала строительства до операций по производству и сбыту готовой продукции.

Так, размер закрепленных налоговым законодательством ЮАР ставок основных налогов не вызывает желания разрабатывать схемы их минимизации. Например, прибыль организации облагается налогом по ставке 30%; сумма распределенных дивидендов облагается налогом, уплачиваемым компаниями-резидентами (Secondary Tax on Companies) по ставке 12,5%, НДС — 14%. Однако, отмечаемый специалистами либерализм налоговой системы ЮАР обусловлен не в размерами налоговых ставок, но *порядком взимания* налогов¹⁹, а именно:

1) все налоги в стране рассчитываются и уплачиваются только с полученных на ее территории доходов как резидентами, так и нерезидентами;

2) налог на прирост капитала в ЮАР взимается только, если активы приобретались с явной целью их последующей прибыльной перепродажи;

3) освобождена от налогообложения прибыль в виде дивидендов, полученных от любых компаний (иностранных или южноафриканских), но налогом облагается доход от процентов при кредитовании компании резидентами ЮАР;

4) налогом у источника пассивных доходов, выплачиваемых нерезидентам, не облагаются ни дивиденды, ни проценты. Налогообложению по ставке 12% подлежат платежи за роялти и ноу-хау, если не предписано иное в договорах об избежании двойного налогообложения.

ЮАР подписаны такие договоры с 40 странами, среди которых США, Канада и почти все европейские государства. Поэтому, в случае учреждения европейской холдинговой компанией (например, австрийской, голландской, датской) южноафриканской корпорации, потерь при осуществлении выплат дивидендов не будет вообще. Это обусловлено тем, что в соответствии с конвенциями об избежании двойного налогообложения, подписанными ЮАР со всеми вышеупомянутыми странами, холдингом будут вы-

¹⁹ См.: *Лаукканен А.* Налоговая система ЮАР // Business Times. Новости российского бизнеса за рубежом. — 2011. — 8 авг.

плачены дивиденды без вычета налога на репатриацию, так как прибыль в виде дивидендов не будет подлежать налогообложению. Кроме того, кредитующая холдинг корпорация, вправе получать в ЮАР не облагаемые налогом на прибыль проценты по кредиту.

Что касается договорных форм ведения деятельности, в которых могут функционировать ТНК, то среди них можно выделить: торговый траст и договор франшизы.

*Торговый траст (trading / business trust*²⁰) является одной из форм траста, создаваемого в Южной Африке для ведения активной предпринимательской деятельности, а не просто пассивного инвестирования. Такой траст сложился в торговой практике британских иммигрантов²¹.

Закон о контроле над собственностью траста № 57 1988 г. (Trust Property Control Act 57) предусматривает два вида траста: 1) когда собственность принадлежит доверительному собственнику (*trustee*), который, подчиняясь документу об учреждении траста, управляет и распоряжается имуществом в пользу бенефициаров или ради достижения цели, поставленной учредительным документом; 2) когда собственность принадлежит бенефициарам, тогда как доверительный собственник осуществляет контроль над имуществом, равным образом распоряжаясь им в пользу бенефициаров или ради достижения цели, поставленной учредительным документом. Вторая разновидность траста похожа на опеку (попечительство), которые традиционно отсутствуют как правовой институт в англо-американском праве²².

²⁰ Или инвестиционный траст — Investment Trust — являющийся корпорацией и отличный от собственно траста, известного английскому праву. — См.: Гражданское и торговое право зарубежных государств. В 2 т. Т. 1. / Отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. Изд. 4-е, перераб. и доп. — М.: Международные отношения, 2004. — С. 391–407.

²¹ См.: *Honoré T., Trust, in: Zimmermann R., Visser D. (eds.), Southern Cross, cit.*, p. 849 et seq. Цит. по: *Дождев Д.В.* Международная модель траста и унитарная концепция права собственности // Человек и его время: Жизнь и работа Августа Рубанова / Сост. и отв. ред. О.А. Хазова. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — С. 251–286.

²² Гражданское и торговое право зарубежных государств... — С. 126.

Хотя и отмечается²³, что в ЮАР торговый траст используется редко, поскольку только некоторые формы предпринимательской деятельности могут работать эффективно в рамках такого механизма, — например, деятельность по преобразованию недвижимости, скажем путем застройки чужого земельного участка (*property development enterprises*), на наш взгляд, первый из видов траста вполне может использоваться ТНК.

Число доверительных собственников в торговом трасте ограничено (до 12), в практике преобладают случаи участия при создании траста трех лиц, каждый из которых выступает в роли либо учредителя траста (*settlor of trust*), либо доверительного собственника, либо бенефициара. Впрочем, число лиц, исполняющих каждую роль в трасте может варьироваться. Торговый траст создается Актом учреждения траста (*deed of trust*), согласно которому собственность управляется в интересах бенефициаров, указанных в акте. Траст является неинкорпорированной формой ведения бизнеса, но рассматривается в качестве юридического лица для целей налогообложения²⁴.

На основании *договора франчайзинга (franchise agreement)* компания предоставляет другим лицам право использовать определенные торговые знаки, названия, символы для обозначения некоторых видов деятельности, продуктов или услуг²⁵. Подобным образом действуют в ЮАР (как и в других странах мира) такие известные предприятия как McDonalds`, General Motors, Baskin Robbins и пр.

В ЮАР отношения, связанные с франшизой, регулируются положениями нескольких правовых актов, — Законом о товарных знаках № 194 1993 г. (Trademarks Act, No. 194 of 1993), Законом о конкуренции № 89 1989 г. (Competition Act, No. 89 of 1989) и Законом об отношениях с участием потребителей № 71 1988 г. (Consumer Affairs Act, No. 71 of 1988) в ред. Закона о вредоносных тор-

²³ A complete guide to trusts in South Africa. URL: <http://askentrepreneur.entrepreneurmag.co.za/doing-business-in-sa/business-registration/what-are-the-various-types-of-trusts-available-and-how-do-i-go-about-registration>.

²⁴ Там же.

²⁵ *Vaughn C.L.* Franchising of fast-food restaurant. — N.Y., 1970.

говых практиках № 23 1999 г. (Harmful Business Practices Amendment Act, No. 23 of 1999)²⁶.

Соглашение о франшизе включает вопросы интеллектуальной и коммерческой собственности, детали проводимых операций, финансовые обязательства, права и обязанности сторон, а также условия окончания соглашения. Как правило такое соглашение заключается в интересах обеих сторон на срок от 5 до 10 лет с возможностью продления при выполнении определенных условий, к примеру, достижение заданных показателей роста.

Используя договор франчайзинга в современный период ТНК могут, с одной стороны, эффективно распространять товары и услуги — так называемый товарный франчайзинг, представляющий собой передачу исключительных прав на реализацию выпускаемой франчайзером продукции под его товарным знаком и на определенной территории на льготных условиях. С другой, — можно говорить о «франшизе бизнес-формата», предполагающей передачу не только товарного знака, но и созданной самим франчайзером технологии ведения предпринимательской деятельности, его фирменного стиля и внешних параметров. Что, безусловно, делает такой способ функционирования капитала привлекательным для ТНК.

Таким образом, нами выявлено, что способы привлечения ТНК и инвестиций в ЮАР основаны на либерализации законодательных положений ряда отраслей права (торгового, договорного, налогового, корпоративного — в части регламентации деятельности предприятий). Показано, что сущностью либерализации является почти полное уравнивание резидентов и нерезидентов в правах ведения коммерческой деятельности, налогообложения, использования собственности. Выявлено, что существующие в ЮАР формы ведения предпринимательской деятельности обладают специфическими чертами, требующими дальнейшего тщательного изучения.

²⁶ См.: Legal Implications of Franchising in South Africa. URL: <http://www.whichfranchise.co.za/article.cfm?articleID=41>.

МНОГОСТОРОННЕЕ АГЕНТСТВО ПО ГАРАНТИЯМ ИНВЕСТИЦИЙ

Анна Александровна Хрусталева

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Основной проблемой в международном инвестиционном праве является обеспечение правовой защиты иностранных инвестиций¹. В современных условиях развития рынка, появления на нем новых «игроков» — развивающихся стран, увеличения объемов экономического обмена, универсальное регулирование иностранных инвестиций становится особенно актуальным. Значение иностранных инвестиций заключается в том, что они способствуют «повышению или выравниванию экономического и финансового положения субъектов предпринимательства путем участия частного иностранного капитала в определенных сферах промышленности»². Прямые иностранные инвестиции являются важным фактором экономического роста в странах с формирующимся рынком.

Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций учреждено Сеульской конвенцией, Конвенция вступила в силу 12 апреля 1988 г., 12 июня того же года агентство начало свою деятельность.

Российская Федерация ратифицировала Сеульскую конвенцию 15 сентября 1992 г. Россия входит в список развивающихся стран по классификации Агентства.

В 2012 финансовом году общая сумма финансовых ресурсов, зарезервированных Группой организаций Всемирного банка, со-

¹ *Родин А.А.* Страхование иностранных инвестиций и институт суброгации: взаимодействие международного и внутригосударственного права // *Международное право — International Law.* — 2009. — № 4. — С. 336.

² *Pritchard R.* The Transformation in Foreign Investment Law — More Than a Pendulum Swing? // *International Commercial and Comparative Law Review.* — 1997. — № 7. — P. 234.

ставила 53 млрд долл. США. Валовой объем обязательств МИГА с 2008 г. вырос практически в два раза — с 6,5 млрд долл. США до 10,3 млрд долл. США. В 2012 финансовом году Агентство предоставило новые гарантии на сумму 2,7 млрд долл. США — на 27% больше, чем в предыдущем году. В 2012 г. в состав членов МАГИ вошли два государства Нигер и Южный Судан³. Данная статистика подтверждает то, что роль МАГИ и его влияние растет.

Структура МАГИ соответствует структурам других международных финансовых учреждений: трехъярусная структура, состоящая из Совета управляющих, Совета директоров, а также из Президента и персонала (ст. 30)⁴.

Руководство деятельностью Агентства и реализацию программ осуществляет Совет управляющих и Совет директоров, которые представляют 177 государств — членов Агентства. Совет управляющих наделен корпоративными полномочиями, он делегирует их основную часть Совету директоров, состоящему из 25 человек. Каждый из директоров является членом постоянного комитета (или нескольких). Следует подчеркнуть, что руководящие органы Агентства наделены полномочиями по толкованию учредительной конвенции (ст. 56).

Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций — автономная международная организация, являющаяся полным юридическим лицом в соответствии с нормами международного права и внутренним законодательством его членов (ст. 1). Существует проблема определения правового статуса Агентства: МАГИ является юридическим лицом, которое занимается коммерческой деятельностью. Особенность Агентства заключается в том, что данное юридическое лицо не обладает национальной принадлежностью. В Сеульской конвенции подчеркивается двойственность статуса МАГИ: с одной стороны, оно обладает чертами акционерного общества (например, принципы формирования капитала), с другой стороны, ему присущи черты международной межправительствен-

³ Основные итоги деятельности МАГИ в 2012 финансовом году. URL: http://www.miga.org/documents/AR2012_Russian.pdf.

⁴ Конвенция об учреждении многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (Сеул, 1985 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

ной организации (например, отношения с иными международными организациями, особая процедура урегулирования споров, институт привилегий и иммунитетов). Таким образом, можно сделать вывод о том, что МАГИ является международной организацией с особым статусом, который обуславливается направлением деятельности Агентства. Главная задача МАГИ — стимулировать поток инвестиций в производительных целях между странами — членами и особенно в развивающиеся страны (ст. 2).

Одной из характерных черт Агентства, отличающих его от национальных и региональных систем инвестиционного страхования, является его обязательство проводить дополнительную деятельность. На Агентство возлагаются исследовательские функции и ответственность за распространение информации (ст. 23). Кроме того, Агентство может предоставлять техническую помощь и консультации для улучшения инвестиционного климата в стране.

Стратегия деятельности МАГИ направлена на использование основного преимущества Агентства на рынке — способности привлекать инвесторов, кредиторов и частные страховые компании в страны с непростыми условиями для осуществления предпринимательской деятельности. В стратегии Агентства особое внимание уделяется тем направлениям деятельности, на которых MIGA способно сыграть наиболее существенную роль⁵.

1. Содействие осуществлению прямых иностранных инвестиций в беднейшие страны мира. В качестве примера можно назвать строительство электростанций в Гане, Кении и Руанде.

2. Содействие инвестициям по линии «Юг–Юг». (Инвестирование из одной развивающейся страны в другую).

3. Деятельность по оказанию помощи странам, пострадавшим в результате вооруженных конфликтов. Такая деятельность свидетельствует и о том, что МАГИ готово предоставлять гарантии по проектам в странах, где другие страховщики не работают.

4. Участие в реализации проектов повышенной сложности. В качестве примеров данной деятельности можно привести строительство

⁵ Страхование инвестиций, создание возможностей. URL: http://www.miga.org/documents/corporate_brochure_rus.pdf.

ГЭС в Албании и Пакистане, разработка месторождения газа в Узбекистане, строительство платного моста в Кот-д'Ивуаре⁶.

Помимо этого Агентство оказывает поддержку реализации проектов, соответствующих целям и приоритетам Всемирного банка в области развития. Таким образом, можно сделать вывод о том, что МАГИ является не только инструментом страхования инвестиций, это выводит его из ряда подобных национальных и региональных институтов, подчеркивая его универсальность и межотраслевую направленность. Это обусловлено тем, что МАГИ не призвано было заменить иные существовавшие организации, Агентство носит дополнительный характер.

В условиях кризиса, МАГИ, как один из институтов Всемирного банка, играет важнейшую роль в развитии мировой экономики. Агентство, учитывая его функциональную направленность, уделяет повышенное внимание ситуации в странах Ближнего Востока и Северной Африки. Данное направление является наиболее сложным и уязвимым. Ситуация усугубляется тем, что европейский инвестиционный рынок занят решением собственных финансовых проблем. Таким образом, Агентство может заполнить пробелы, которые не могут быть устранены силами региональных организаций или частного сектора.

Стоит отметить, что регион Европы и Центральной Азии также являются приоритетными и находился в центре внимания МАГИ. В рамках работы Агентство объявило о своих планах увеличить в ближайшие два года суммарный объем гарантий для стран региона на 1 млрд долл. США. В 2012 г. Агентством предоставлены гарантии на сумму 928 млн долл. США⁷.

Наиболее спорной и актуальной проблематикой в работе организации является оценка эффективности деятельности. Это связа-

⁶ Основные итоги деятельности МИГА в 2012 финансовом году. URL: http://www.miga.org/documents/AR2012_Russian.pdf.

⁷ Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/NEWSRUSSIAN/0,,contentMDK:20579068~menuPK:1091328~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1081472,00.html>.

но с тем, что увеличивается роль Агентства в качестве инструмента устойчивого развития, особенно в условиях кризиса.

В связи с этим в 2011 г. Агентство ввело систему контрольных показателей для оценки эффективности проектов. Так же Агентство требует с инвесторов ежегодные отчеты. Пока трудно говорить о результатах и итогах таких преобразований. Однако можно сделать вывод о том, что данные реформы свидетельствуют о расширении компетенции Агентства в рамках формирования мировой экономической системы.

В данном контексте стоит отметить, что МАГИ расширяет сотрудничество с иными международными организациями и учреждениями Группы Всемирного банка, принимает участие и в формировании и реализации экологической политики ,в разработке Стратегии «К зеленому, чистому и устойчивому миру для всех».

МАГИ уделяет повышенное внимание географической диверсификации деятельности. Агентством был учрежден Азиатский узловой центр, а так же представительство в Париже с целью удовлетворения спроса на инвестиции.

Ожидается вступление в МАГИ таких стран, как Мьянма, Принсипи, Сан-Томе, Коморские острова.

В заключении стоит сказать о том, что Агентство является живым, изменяющимся и развивающимся механизмом. Расширяя сферу своей деятельности, он становится не только инструментом страхования иностранных инвестиций, но и механизмом восстановления мировой экономики. Являясь членом Группы Всемирного банка, Агентство играет роль важного элемента устойчивого развития.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ИЗОБРЕТЕНИЙ, ПОЛЕЗНЫХ МОДЕЛЕЙ И ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБРАЗЦОВ

Адель Сиреньевич Галиакберов

аспирант кафедры международного и европейского права
Казанский (Приволжский) федеральный университет

user-del@yandex.ru

Современный этап характеризуется активным развитием региональных форм экономического, политического и правового взаимодействия воплощающегося в создании таких организаций, как Европейская патентная организация (ЕПО) и Евразийская патентная организация (ЕАПО). Наиболее тесно экономически интегрированные образования образуют наднациональные органы служащие целям правового регулирования тех или иных общественных отношений возникающих в рамках этого объединения. Если говорить о патентной охране в рамках региона, то наиболее цельной, организованной и единой структурой обладают ЕПО и ЕАПО. Весьма показательно, что создание ЕПО предшествовало созданию Европейского Союза, а ЕАПО Евразийского экономического союза.

Патентная охрана может осуществляться не только в рамках одного государственного образования, но и на международном уровне. Хотя право интеллектуальной собственности по своей природе и территориально ограничено, но региональные соглашения позволяют преодолеть данную проблему¹.

¹ *Абдуллин А.И.* Проблемы и перспективы правовой охраны интеллектуальной собственности в Европейском Союзе // Актуальные проблемы гражданского права и процесса. Вып. 1. — М.: Статут, 2006. — С. 74.

Ряд зарубежных авторов считает целесообразным осуществлять защиту интеллектуальных прав, особенно в странах с малым экономическим потенциалом, в рамках не национальных патентных организаций, а в региональных патентных организациях, создающихся уже на основе региональных интеграционных образований таких, как Карибское сообщество (КАРИКОМ)².

Объекты патентования, в силу международного характера патентной системы, могут охраняться как в рамках национальных, так и в рамках международных механизмов.

Минимальные стандарты в патентном праве, которые являлись бы по своей природе международными, неважно являются они формальными или неформальными, нужны с целью установление сотрудничества между государствами. В конечном счете, все эти стандарты повлияли бы на национальные режимы в духе гармонизации и унификации национальных режимов³.

Справедливо было бы сказать, что патентная охрана в рамках регионального интеграционного образования распространяется также на страны участницы такого объединения, что идет на пользу, как самому обладателю патента, так и стране участнице объединения. Не стоит забывать и об экономической целесообразности системе региональной охраны патента. К примеру, согласно ЕПК⁴, объем правовой охраны, предоставляемый европейским патентом, определяется единообразно для всех государств-членов, т.е. разра-

² *Darryl C. Wilson* The caribbean intellectual property office: new, usefull, and necessary // Michigan State University college of law Journal of International law. — 2011. — Vol. 19. — Issue 3. — P. 551–552; *Malloy John Cyrill III* The Caribbean basin initiative: a proposal to attract corporate investment and technological infusion via an inter-American system of cooperative protection for intellectual property // University of Miami Inter American Law Review. — 1991. — Vol. 23. — Issue 1. — P. 175–194.

³ *Alexander Stack*. International patent law: cooperation, harmonization, and an institutional analysis of WIPO and the WTO. — Edward Elgar Publishing, 2011. — P. 96.

⁴ Европейская патентная конвенция (European Patent Convention 14th edition 2010) // Published by European Patent Office August 2010 URL: [http://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/7bacb229e032863dc12577ec004ada98/\\$FILE/EPC_14th_edition.pdf](http://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/7bacb229e032863dc12577ec004ada98/$FILE/EPC_14th_edition.pdf).

ботана единая европейская процедура выдачи патентов на базе одной заявки и создана стандартная структура материального патентного права, предназначенная для унифицированной охраны изобретений государствах членах ЕПК⁵. Все это способствует тому, что существует единая оценка национальными судами юридической силы европейского патента. Как справедливо заметил А.И. Абдуллин «охрана изобретений осуществляется посредством двух правовых механизмов, ни один из которых не основывается на коммуитарной юридической базе (праве Сообщества): национальные системы правовой охраны изобретений и европейская система правовой охраны изобретений (региональная, но не коммуитарная система, основанная на Европейской патентной конвенции 1973г.)»⁶. Своеобразие правовой природы Европейской патентной организации в том, что она лишь создает единую форму принятия заявок на объекты интеллектуального права.

Согласно процедурам, утвержденным в ЕПК, субъект подает единую заявку для «Европейского патента» сначала в Европейском патентном офисе и называет страны подписавшие конвенцию, в которых он испрашивает защиту⁷. Таким образом, ЕПО берет на себя обязательства по централизованному поиску, проверке и выдает Европейские патенты⁸. Основная проблема состоит в том, что хотя Европейский патент по своим юридическим характеристикам аналогичен национальному патенту в странах-участницах ЕПК, но действие патента распространяется на те страны, где субъект испрашивающий патент искал защиты, но не действует автоматически на все страны⁹. Ко всему прочему, Европейский патент не действует до того момента, пока он не утвержден в перечисленных странах, которые в своих документах подающий патент указал, что автоматически ведет к издержкам связанным с

⁵ Европейская патентная конвенция (ст. 69, 138).

⁶ См.: *Абдуллин А.И.* Право интеллектуальной собственности в Европейском Союзе: генезис, унификация, перспективы развития: Дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — С. 212.

⁷ Европейская патентная конвенция (ст. 3).

⁸ Европейская патентная конвенция (ст. 16–19).

⁹ Европейская патентная конвенция (ст. 64).

переводом и публикацией документов. К тому же, хотя сама процедура подачи заявки и унифицирована, осуществление прав связанных с обладанием патента не гармонизирована. De facto, обладатель патента имеет в своем распоряжении совокупность различных патентов и эту совокупности патентов он должен придать юридическую силу в каждой отдельно взятой стране, согласно каждой выбранной национальной правовой системе¹⁰. Иначе говоря, конвенция универсальна для каждой из стран, но отсутствие централизованного осуществления прав обладателя патента означает возрастающий риск конфликтов между решениями различных судов в Европейском союзе в отношении одного и того же патента.

Евразийская патентная организация — региональная международная организация, обладающая наднациональной компетенцией. Основной круг деятельности ЕАПО — выполнение административных задач по осуществлению функционирования патентной системы и выдаче патентов. Данные административные задачи реализуются согласно п. 5 ст. 2 Евразийской Патентной конвенцией (ЕАПК)¹¹. Характерно, что и ЕПО и ЕАПО имеют общие цели, выдача региональных патентов, и схожи в структурном плане, что позволяет говорить об использовании опыта ЕПО со стороны ЕАПО. Демаркационную линию между обеими патентными системами можно провести по такому критерию, как объем правоспособности. В п. 1 ст. 2 ЕАПК говорится, что ЕАПО создана для выполнения административных задач, а ЕПО в силу п. 2 ст. 5 ЕПК обладает правоспособностью, которая признана в соответствии с национальным законодательством данного государства¹².

На европейском пространстве у изобретателей и хозяйствующих субъектов с 1973 г. сохранялось право выбора процедуры патентования — национальной или же более дорогой, но в то же

¹⁰ *Franzosi Mario* Torpedoes are here to stay // ИС. — 2002. — Vol. 33. — P. 154–163.

¹¹ Евразийская Патентная конвенция (Москва, 9 сентября 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. — 1996. — № 8.

¹² *Пилькина Н.Н.* Европейская и Евразийская региональные патентные системы: сравнительно-правовой анализ: Дисс. ... канд. юр. наук. — М., 2007. — С. 76.

время более широкой по охвату стран, европейской. Таким образом, с вступлением в силу Евразийской патентной конвенции и началом деятельности Евразийского патентного ведомства у изобретателей и хозяйствующих субъектов также появилась возможность выбирать патент, который больше отвечает их целям (национальный или региональный)¹³.

Важное свойство региональных патентных организаций на современном этапе — их не привязанность к какому-либо политическому блоку. Обе патентные организации — ЕПО и ЕАПО — функционируют в духе соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)¹⁴, но с региональным аспектом. Справедливо будет сказать, что создание таких организаций способствует унификации и гармонизации национальных законодательств в области выдачи и охраны патентов. Как верно замечал Е.Б. Леанович, «конвенционные требования о минимальном уровне охраны не снимают территориальность прав интеллектуальной собственности»¹⁵.

Ведь хотя Договор о патентной кооперации¹⁶ и позволяет запросить патентную охрану на изобретения путем подачи одной патентной заявки вместо подачи нескольких отдельных национальных или региональных патентных заявок, но выдача патентов остается под контролем национальных или региональных патентных ведомств. Естественно, что процедура выдачи патентов посредством региональных ведомств позволяет охватить правовой

¹³ *Еременко В.И.* Десятилетний юбилей Евразийской патентной конвенции // Адвокат. — 2005. — № 10. — С. 76–80.

¹⁴ Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) (ВТО, Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, 15 апреля 1994 г.) // Всемирная торговая организация: документы и комментарии / Под ред. С.А.Смирнова. — М., 2001.

¹⁵ *Леанович Е.Б.* Трансграничные аспекты охраны прав интеллектуальной собственности в условиях глобализации // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2009. — № 10.

¹⁶ Договор о патентной кооперации от 19 июня 1970 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. — М., 1980. — Вып. XXXIV. — С. 55.

охраной данного патента большее количество стран, нежели национальный патент.

Особое влияние на национальные законодательства, хотя и без образования региональной патентной организации оказало Североамериканское соглашение о свободной торговле (далее НАФТА)¹⁷. Страны НАФТА подписав соглашение, претерпели в период 1987–1994 гг. изменение патентных законодательств, что привело к гармонизации и унификации их патентных систем:

- пользование гражданами стран национальным режимом в правах на объекты интеллектуальной собственности, к примеру, на изобретения на всей территории Североамериканской зоны свободной торговли;

- одинаковый срок патентной охраны изобретений и порядок его исчисления — 20 лет с даты подачи заявки на патент;

- одинаковый порядок обжалования действий должностных лиц патентных ведомств в суде;

- близкие положения, применяемые к двум критериям патентоспособности — критерий наличия изобретательского уровня в изобретениях (его неочевидности) и промышленной применимости изобретения (полезности) и пр.¹⁸

Исходя из сути существующего положения дел в сфере правовой охраны патентов, можно сделать о том, что региональные соглашения, действуя в рамках установлений ТРИПС и Парижской конвенции¹⁹, осуществляют унификацию и гармонизацию национально-правовых систем. Наиболее эффективной формой осуществления правовой охраны, как мы считаем, является не только заключение региональных соглашений, но и создание региональных патентных организаций, укрепляющих сотрудничество госу-

¹⁷ North American Free Trade Agreement, 1992 Oct. 7, by Canada. — General Books LLC, 2010.

¹⁸ *Залесов А.В.* Развитие патентного законодательства США, Канады и Мексики в условиях заключения международных соглашений в этой области (1987–1994 гг.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1997. — С. 9.

¹⁹ Парижская конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 1996. — № 2.

дарств, в сфере патентной охраны и гармонизирующее их патентное законодательство. Такие патентные организации как ЕПО и ЕАПО, по нашему мнению, способны преодолеть свойственную национальным патентным организациям ограниченность правовой охраны и, в то же время, конкретизировать правовые положения ТРИПС и Парижской конвенции в региональном ключе. Превалирующее значение оперативной функции в деятельности ЕПО и ЕАПО позволяет чутко реагировать на различные запросы со стороны развивающихся правовых отношений, а информационная функция, заключающаяся в публикации серии документов, рефератов, обзоров и исследований, позволяет обогатить научные подходы²⁰. Неслучайно, что создав такую действенную форму патентной охраны как ЕПО, Европейское сообщество активно движется в сторону принятия патента Сообщества, тем самым подтверждая мысль об эффективности региональных соглашений в сфере охраны интеллектуальной собственности²¹.

²⁰ *Пилькина Н.Н.* Европейская и Евразийская региональные патентные системы: сравнительно-правовой анализ... — С. 74.

²¹ *Абдуллин А.И.* Право интеллектуальной собственности в Европейском Союзе: генезис, унификация, перспективы развития... — С. 213.

ПРИМЕНЕНИЕ ДОКТРИНЫ «СНЯТИЕ КОРПОРАТИВНОЙ ВУАЛИ» В ДЕЛАХ О БАНКРОТСТВЕ (НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ) ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ КОРПОРАЦИЙ

Анна Григорьевна Калашникова

аспирант кафедры международного права
Российская правовая академия Минюста России

Одну из наиболее проблемных сфер современного международного частного права создают вопросы правового статуса транснациональных корпораций (ТНК), в том числе вопрос о правовом регулировании несостоятельности ТНК. В правовой доктрине наиболее устоявшимся является представление о ТНК как о группе компаний, каждая из которых обладает формальной самостоятельностью¹. Среди зарубежных авторов данная позиция также является преобладающей, о чем свидетельствует термин («multinational corporate groups»)², используемый ими для обозначения феномена ТНК.

¹ *Асосков А.В.* Правовые формы участия юридических лиц в международном коммерческом обороте. — М., 2003. — С. 266; *Луц Л.А.* Многонациональные предприятия капиталистических стран в аспекте международного частного права // Советское государство и право. — 1976. — № 5. — С. 124; *Международное частное право: Учебник / Под ред. Г.К. Дмитриевой.* — М., 2008. — С. 235–236; *Богуславский М.М.* Международное частное право: Учебник. — 6-е изд. — М., 2009. — С. 203; *Ануфриева Л.П.* Международное частное право: В 3-х т. — Т. 2. Особенная часть. — М., 2000. — С. 31–32 и др.

² *Ziegel Jacob S.* Corporate groups and Cross-Border Insolvencies: a Canada-United States perspective // *Fordham Journal of Corporate and Financial Law.* — 2002. — № VII. — P. 367; *Salafia L.* Cross-Border Insolvency Law in the

ТНК, как и остальные участники хозяйственного оборота, не застрахованы от финансового краха. В силу того, что деятельность ТНК, а также входящих в ее структуру компаний³, носит международный характер, отношения несостоятельности, возникающие вследствие банкротства ТНК, выходят за рамки правопорядка конкретного государства, что объясняет правомерность включения отношений несостоятельности ТНК в предмет регулирования международного частного права, в частности, института трансграничной несостоятельности.

Анализируя вопросы трансграничной несостоятельности, большинство авторов стоят на позиции, что в случае банкротства одной из компаний, входящей в структуру ТНК, данное дело необходимо рассматривать без привлечения к участию на стороне должника всей ТНК как единой системы. Данная позиция основана на том, что компания как самостоятельный субъект права несет самостоятельную ответственность по взятым на себя обязательствам. Подобное обоснование вполне разумно, учитывая, что в случае существования ТНК в виде множественности компаний, банкротство ТНК как единого субъекта права юридически невозможно.

Однако на практике могут возникнуть сложности в случае, когда имущество группы компаний представляет собой экономически единое целое, разделение которого с целью выделения конкурсной массы конкретного должника приведет к значительному падению стоимости этого имущества и, как следствие, невозможности полного удовлетворения требований кредиторов, а также ущемлению интересов самой ТНК. Примером может служить группа компаний, обладающая совокупностью патентов, где каждый отдельный патент имеет небольшую ценность, тогда как цена совокупности патентов существенно выше⁴. Не смотря на фор-

United States and its application to Multinational Corporate Groups // Connecticut Journal of International Law. — 2006. — № 21. — P. 1 and etc.

³ Осуществление деятельности на территории нескольких государств — лишь один из многих аспектов, указывающий на связь отношений с участием ТНК с правопорядками двух и более государств.

⁴ *Мохова Е.В.* Доктрина основного производства при трансграничной несостоятельности юридических лиц: Дисс. ... к.ю.н. — М., 2009. — С. 49.

мальную независимость каждой компании, входящей в структуру ТНК, вместе они образуют единую систему, преследующую одинаковые цели в процессе осуществления своей деятельности. Именно поэтому многие авторы в качестве определяющих признаков ТНК выделяют единство управления⁵. Иными словами это сложная система аффилированных лиц, объединенная наличием общей системы прямого или косвенного контроля, единого центра управления, определяющего экономическую политику ТНК в целом⁶.

Судебная практика, осознавая необходимость наиболее полного соблюдения интересов всех участников дела о банкротстве, в некоторых случаях объединяет активы ТНК в единую конкурсную массу в рамках конкретного дела о банкротстве одной или нескольких компаний, входящих в структуру ТНК. Так, в деле предпринимательской группы НИН Casualty⁷, реализующей деятельность по страхованию и перестрахованию в различных странах, в отношении четырех членов группы, имеющих активы на территории Австралии и Англии и осуществляющих свою деятельность в Соединенном Королевстве, были возбуждены дела о несостоятельности на территории обеих стран (Англии и Австралии). Австралийские управляющие просили передать все взысканные в Англии активы австралийскому суду с целью распределения в соответствии с австралийским законодательством. Английский суд отказал в передаче активов, и только при обжаловании во второй инстанции⁸ суд поста-

⁵ *Асоков А.В.* Проблемы правового регулирования транснациональных компаний // Юридический мир. — 2000. — № 8. — С. 43; *Богуславский М.М.* Международное частное право: Учебник. — 6-е изд. — М., 2009. — С. 202–203 и др.

⁶ Компании внутри ТНК могут быть связаны различным образом: участие материнской компании в уставном капитале дочерних, наличие договорных отношений и др.

⁷ НИН Casualty and General Insurance Ltd. Judgment. 2005. EWHC 2125 // Типовой закон ЮНСИТРАЛ о трансграничной несостоятельности: материалы судебной практики. 1 июля 2011. — С. 80. URL: http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/insolven/Judicial_Perspective_Ebook_russian.pdf.

⁸ *Mc.Grath v. Ridell.* 2008. UKHL 21. Там же.

новил, что полномочия по передаче активов должны быть использованы, вследствие чего активы были объединены.

В случаях банкротства членов группы компаний нельзя, руководствуясь традиционной цивилистической концепцией о самостоятельности юридического лица, рассматривать их как имущественно обособленные, экономически независимые субъекты. Внутри ТНК всегда существует тесная взаимосвязь, при которой одна или несколько компаний способны влиять на решения ТНК в целом, организуя движения финансовых средств, контролируя инвестиционную деятельность, осуществляя кадровое, правовое и информационное обеспечение и т.д. Подобное активное вмешательство нередко может становиться причиной, приводящей к банкротству компании, которая становится объектом вмешательства. При рассмотрении дела о банкротстве члена группы компании, следует исходить из существа фактических отношений и юридически значимых связей внутри группы, а также тщательно исследовать причины банкротства.

Юридической базой для возможного объединения имущества ТНК в единую конкурсную массу в случае возбуждения дела о банкротстве в отношении одной или более компаний, входящих в систему ТНК, может стать применение доктрины «снятия корпоративной вуали» («piercing the corporate veil»), пришедшей из англо-саксонской правовой системы и давно применяемой в зарубежной судебной практике (США, Великобритания, Германии, Австралии и др.). В основе доктрины лежит идея о допуске отхода от принципа ограниченной ответственности юридического лица в ходе рассмотрения судебного дела и возложения ответственности на третьих лиц, с которыми у данного юридического лица имеются какие-либо связи. В случаях банкротства ТНК это могут быть другие формально самостоятельные, но финансово взаимосвязанные с компанией-должником юридические лица, входящие в одну группу компаний.

Наиболее часто положения доктрины используются при решении дел о взаимосвязанности сделок, сделок с заинтересованностью, или в случаях мошенничества с целью избежать ответственности за принятые обязательства, когда суд, решая вопрос об ответственности, «игнорирует обособленный характер юридических

лиц, входящих в холдинг или корпорацию, исходя из принципа «единой экономической единицы», и возлагает ответственность самостоятельного юридического лица на другие юридические лица, входящие в холдинг или корпорацию»⁹.

Учитывая тесную взаимосвязь между компаниями, входящими в единую систему ТНК, представляется возможным распространить применение доктрины «снятия корпоративной вуали» на случаи банкротства отдельных системных единиц ТНК, когда объединение имущества всей ТНК является «жизненно» необходимым для успешного разрешения вопросов банкротства. Следует учитывать, что в настоящее время в России нет нормативной правовой базы, регламентирующей применение доктрины. Однако российская судебная практика уже сделал первые шаги по применению ее положений, правда, не в сфере банкротства¹⁰.

Реальная действительность указывает на то, что совершенствование нормативной правовой базы по вопросам банкротства ТНК должно идти на международно-правовом уровне в сторону формирования представления о ТНК как экономически и юридически едином образовании и создания единых правил, на основании которых будет происходить рассмотрение дел о несостоятельности, осложненных иностранным элементом. Однако на пути этого совершенствования стоят все еще не решенные на сегодняшний день проблемы, связанные с легальным закреплением определения ТНК и разработкой их правового статуса, в данном случае имеется в виду решение вопроса о наделении ТНК правосубъектностью или же сохранении за ними статуса группы компаний. Неопределенность в этих вопросах влечет за собой проблемы, связанные с правовым регулированием случаев банкротства в рамках ТНК. Представляется, что до тех пор, пока не будет достигнут компро-

⁹ *Симонов Р.А.* Проблемы взаимодействия материнских и дочерних компаний через призму актуальной судебной практики // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. — 2012. — № 11 (102), ноябрь. — С. 10.

¹⁰ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 16404/11. Апрель 24, 2012 г. URL: <http://arbc.consultant.ru/doc.asp?ID=20696&PSC=1&PT=1&Page=1>.

мисс в решении указанных проблем, суды при рассмотрении дел о банкротстве ТНК должны обладать возможностью отхода от строгого соблюдения принципа самостоятельной ответственности юридического лица, например, посредством применения доктрины «снятия корпоративной вуали». При этом рассмотрение дел о банкротстве в рамках группы компаний должно происходить с учетом фактических взаимоотношения внутри группы и реальной оценкой имущественного положения ТНК. Это позволит решить вопрос о том, есть ли в данном конкретном случае необходимость объединения активов ТНК в единую конкурсную массу.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Илья Михайлович Лифшиц

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития РФ
I.Lifshits@edaslawfirm.ru

Отечественная наука европейского права далеко шагнула за последние два десятилетия. Переведены на русский язык не только учредительные договоры, но и многие акты вторичного права, издаются учебники и учебные пособия, множатся публикации, создаются кафедры и учебные институты, в номенклатуре научных специальностей европейское право нашло собственное место, более того, появляются целые научные школы, разрабатывающие право Европейского Союза. Середина 1990-х гг. стала точкой отсчета и для ускоренного развития науки финансового права, а международное финансовое право преподается как часть системы права международного. На фоне такого развития двух правовых систем было бы интересно применить российскую концепцию финансового права к праву ЕС с учетом специфики последнего и посмотреть, насколько полученный «симбиоз» сможет существовать в системе правовых установлений, регулирующих европейскую интеграцию.

Обозначим тезисно основные характеристики права ЕС. Итак большинство ученых вслед за Судом Европейских Сообществ (ныне — Суд ЕС) признают автономность правовой системы, сложившейся на основе Договора об образовании Европейского Экономического Сообщества (ныне — Договор о функционировании Европейского Союза — ДФЕС) и Договора о ЕС, за правом ЕС с

некоторыми оговорками признается верховенство и прямое действие. Источники права ЕС принято делить на первичные (учредительные договоры) и вторичные (акты институтов и органов ЕС), за решениями Суда ЕС также признается сила источников права.

Рассмотрим, как определяют систему права ЕС ведущие российские правоведы, и какое место в этой системе занимают институты, традиционно относимые к национальной отрасли финансового права. Профессор А.Я. Капустин выделяет четыре группы правоотношений, регулируемых правом ЕС: 1) складывающиеся в процессе взаимодействия государств-членов, институтов ЕС, физических и юридических лиц для реализации целей интеграции; 2) внутриинституциональные, 3) в сфере общей внешней политики и политики безопасности, а также общей политики безопасности и обороны, и 4) возникающие в результате осуществления внешних функций ЕС¹. В соответствующем учебном курсе в качестве своеобразных отраслей права ЕС выделяются: правовые основы функционирования общего рынка ЕС, антимонопольная политика и регулирование конкуренции, корпоративное, инвестиционное, транспортное, экологическое право ЕС, а также правовые основы Экономического и Валютного Союза (ЭВС)².

Профессор Л.М. Энтин выделяет такую характеристику права ЕС как «интегрированность» в национальное право³, говорит о предметной дифференциации норм права ЕС, делит правоотношения применительно к праву ЕС на учредительные, правоустанавливающие и правоохранительные, материальные и процессуальные⁴. В учебном курсе выделены: таможенное, торговое, корпоративное право ЕС, бюджетное право и бюджетный процесс, право окружающей среды, право конкуренции, а также финансовое право⁵. Последнее, как представляется автору соответствующей главы

¹ Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Капустина. — М.: Юрайт, 2013. — С. 140.

² Там же. — С. 4.

³ Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение прав человека: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. — 3-е изд., пересм. и доп. — М.: Норма. Инфра-М, 2011. — С. 82–84.

⁴ Там же. — С. 135–137.

⁵ Там же. — С. 10–15.

в учебнике, «направлено на интеграционное регулирование сферы инвестиционных, банковских и страховых услуг», а «изложение материала ... построено на частнопрововом понимании финансового права ЕС»⁶. Трудно согласиться с таким подходом, поскольку, например, отношения банка, страховой компании или инвестиционной фирмы с регулятором в связи с выдачей лицензии, регулированием профессиональной деятельности, привлечением к ответственности и т.д. очевидно не являются частнопрововыми.

Профессор С.Ю. Кашкин определяет два подхода: предметный и функциональный — к построению внутренней системы права ЕС⁷. Указывается, что в системе права ЕС могут быть выделены нормы, принадлежащие по своему предмету к разным отраслям и правовым институтам: публичного права (конституционного, административного, финансового), частного (гражданского, трудового, международного частного), комплексных отраслей (предпринимательского, банковского и др.)⁸. В Особенной части учебного курса в разделе «Правовое регулирование финансово-экономических отношений и денежной системы» выделены: правовое регулирование ЭВС, правовые основы финансовой системы и бюджет ЕС, правовое регулирование банковской, страховой деятельности и рынка ценных бумаг, налоговое право ЕС⁹.

Заметим, что в рамках системы международного финансового права (Особенной части) известный российский ученый В.М. Шумилов также выделяет институты, в целом схожие с указанными выше: международное бюджетное право, международное налоговое, платежное, валютное, кредитное, долговое право, право международной финансовой помощи, институт международных финансовых услуг и институт борьбы с легализацией незаконных доходов¹⁰. Профессор В.М. Шумилов также указывает, что наряду с

⁶ Там же. — С. 668.

⁷ Право Европейского Союза. В 2 т. — Т. 1. Общая часть: учебник для бакалавров / Под. ред. С.Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2013. — С. 188.

⁸ Там же. — С. 189.

⁹ Право Европейского Союза. В 2 т. — Т. 1. ... — С. 4–5.

¹⁰ Шумилов В.М. Международное финансовое право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Межд. отн., 2011. — С. 100–101.

международным финансовым правом «функционирует финансовое право ЕС; их нормы переплетаются, эти два нормативных блока наслаиваются друг на друга»¹¹. Таким образом, все институты или подотрасли, традиционно относимые к отрасли российского финансового права (бюджетное, налоговое право, правовое регулирование денежно-кредитной и валютной политики, банковское, страховое право, правовое регулирование рынка ценных бумаг и др.) в том или ином виде включаются ведущими российскими европейцами в систему права ЕС и выделяются в качестве международно-правовых институтов в системе международного финансового права.

Вместе с тем финансовые правоотношения складывающиеся в Европейском Союзе обладают значительной спецификой в силу правовой природы этого интеграционного образования. Так, например, говоря о бюджетных правоотношениях, следует разделять бюджетные правоотношения и бюджетный процесс самого Европейского Союза как отдельного субъекта международного права, имеющего собственные ресурсы (*own resources*), и соответствующие расходы (ст. 310–324 ДФЕС)¹² (первая группа правоотношений), а также правоотношения между ЕС и государствами-членами в рамках ЭВС, сутью которых является воздействие европейского интеграционного объединения на экономическую (в том числе бюджетную) политику государств-членов (ст. 120–126 ДФЕС). В рамках налогового права акцент следует сделать на гармонизации косвенного (ст. 110–113 ДФЕС) и устранения двойного налогообложения¹³ в государствах — участниках ЕС.

В целях рассмотрения специфики правоотношений в секторе финансовых услуг в праве ЕС (банковских, страховых и в сфере ценных бумаг), классифицируем субъектов таких правоотношений на 4 группы: 1) институты и органы ЕС (например, Комиссия, Ев-

¹¹ Там же.

¹² Решение Совета от 7 июня 2007 г. о системе собственных ресурсов Европейских Сообществ 2007/436/ЕС.

¹³ См., например: Директива Совета 2003/48/ЕС от 3 июня 2003 г. о налогообложении сбережений в форме процентных выплат (в ред. от 01.01.2007) // ОJ L 157, 26.6.2003. — Р. 38–48.

ропейское банковское агентство¹⁴, Европейское агентство по страхованию и профессиональным пенсиям¹⁵, Европейское агентство по ценным бумагам и рынкам¹⁶); 2) национальные регуляторы государств-членов; 3) профессиональные участники финансового рынка (банки, страховые компании, инвестиционные фирмы и инвестиционные фонды); 4) иные частные лица.

Рассмотрим теперь попарно отношения между различными группами субъектов и определим существо таких правоотношений. Итак, отношения институтов и органов ЕС между собой (отношения 1-1), а также отношения между субъектами, указанными в группах 1 и 2 выше (отношения 1-2) урегулированы учредительными договорами и актами вторичного права (это так называемые институциональные отношения), такие отношения могут выражаться как во взаимных финансовых обязательствах, так и в предписаниях изменить определенным образом национальное законодательство, выраженных в директивах ЕС. Наличие отношений 1-3 и 1-4 во многом обусловлено принципом прямого действия права ЕС, и все более расширяющейся компетенцией интеграционных органов в сфере банковского, страхового и фондового надзора. Пара 2-2 представляют собой международно-правовые отношения между государствами-членами ЕС, передавших большую часть своих суверенных полномочий интеграционному объединению; сотрудничество государств в лице их финансовых регуляторов в

¹⁴ Регламент (ЕС) 1093/2010 Европарламента и Совета от 24 ноября 2010 г. об учреждении Европейского надзорного агентства (Европейского банковского агентства), изменяющий решение 716/2009/ЕС и отменяющий решение Комиссии 2009/78/ЕС // ОJ. 2010. L 331. — P. 12–47.

¹⁵ Регламент (ЕУ) 1094/2010 Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 г. об учреждении Европейского надзорного агентства (Европейского агентства по страхованию и профессиональным пенсиям), изменяющий решение 716/2009/ЕС и отменяющий решение Комиссии 2009/79/ЕС // ОJ. 2010. L 331. — P. 48–83.

¹⁶ Регламент (ЕУ) 1095/2010 Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 г. об учреждении Европейского надзорного агентства (Европейского агентства по ценным бумагам и рынкам), изменяющий решение 716/2009/ЕС и отменяющий решение Комиссии 2009/77/ЕС // ОJ. 2010. L 331. — P. 84–119.

значительной степени организовано в рамках указанных выше органов ЕС. Отношения 2-3 и 2-4, будучи отношениями между государством — членом ЕС и участниками финансового рынка, организованы в значительной степени в соответствии с правом ЕС; трансграничные отношения здесь подчинены требованиям учредительных договоров ЕС в части обеспечения четырех свобод внутреннего рынка. Отношения в парах 3-3, 3-4 и 4-4, будучи отношениями частных лиц опять же в значительной степени регулируются правом ЕС, особенно в части правоотношений профессиональных и непрофессиональных участников финансового рынка, допуска первых к осуществлению своей деятельности и защиты прав последних. Профессиональные участники финансового рынка осуществляют свою деятельность в «тисках» императивных норм, исполнение ими своих гражданско-правовых обязанностей перед клиентами обеспечивается надзорными органами государств-членов и интеграционными агентствами (authorities) финансового надзора. В некоторых, достаточно узких областях, усилия ЕС направлены на гармонизацию частного права в сфере финансовых услуг и установлению применимого права в соответствующих договорах с иностранным элементом.

Таким образом, в предмет финансового права Евросоюза могут быть включены правоотношения между различными институтами и органами этого интеграционного объединения в связи с мобилизацией, распределением и расходованием денежных средств в рамках ЕС, между этими институтами и государствами-членами, а также частными лицами и органами ЕС в части осуществления последними контрольных полномочий в финансовой сфере. Разработанная российскими учеными теория финансового права может быть с успехом применена к праву ЕС с учетом специфики данного интеграционного объединения, а появившаяся таким образом комплексная отрасль права Европейского Союза может превратиться в интересный объект исследования, обогащенный новым научным инструментарием.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ВВЕДЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ НАЛОГА НА ДОХОДЫ СО СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ СЧЕТОВ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ (НА ПРИМЕРЕ КИПРА)

Константин Владимирович Мишин

аспирант кафедры международного права
Научный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

kvmishin@gmail.com

Экономический кризис зачастую заставляет государства принимать крайне непопулярные меры: уменьшать социальные расходы, увеличивать налоги, заимствовать денежные средства у третьих лиц и т.д.

В начале 2013 г. правительство Кипра столкнулось с преддефолтным состоянием экономики, для борьбы с которым страны Еврозоны вместе с Международным валютным фондом согласились предоставить Кипру кредит с условием введения так называемого единовременного налога на доходы со сберегательных счетов (далее — налог).

Несмотря на то, что Кипр согласился с таким условием, и кредит был предоставлен, указанный налог так и не был введен на момент написания настоящей статьи.

Как известно, экономика Кипра во многом базируется на финансово-банковском секторе, вкладчиками кипрских банков, помимо резидентов Кипра, является большое количество иностранных инвесторов. Вероятность применения такого налога в отношении последних вызывает вопросы о законности такого действия с точки зрения международного инвестиционного права.

Как известно, международное право бесспорно предоставляет государствам право на экспроприацию, что подтверждается учеными¹, международными организациями² и судебными органами, рассматривавшими споры между государствами и иностранными инвесторами по поводу экспроприации.

За использование указанного выше права государство обязано выплатить быструю, адекватную и эффективную компенсацию, а саму экспроприацию произвести на недискриминационных началах в установленном законом порядке.

В международном праве существует также концепция, согласно которой иностранный инвестор не имеет права требовать компенсации от государства, если последнее изъяло активы в рамках своей обычно осуществляемой регулятивной деятельности (regulatory measures)³.

Границу между экспроприацией, дающей право на компенсацию, и регулятивными действиями, не подлежащими компенсации, до сих пор провести очень сложно, международное право не дает четкий ответ, где находится граница между этими двумя институтами.

Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (далее — МЦУИС) в деле *Generation Ukraine против Украины* обратился к данной проблеме очень серьезно, подтвердив в решении, что на данный момент в международном праве отсутствует четкий механизм определения где заканчивается регулятивная деятельность государства, а где начинается экспроприация, при этом выразив пожелание, что было бы очень полезно знать четкую границу между этими двумя понятиями, но указал, что ка-

¹ *Christoph H. Schreuer*. The Concept of Expropriation under the ECT and other Investment Protection Treaties. — P. 109, URL: http://www.univie.ac.at/intlaw/wordpress/pdf/82_concept_expropriation.pdf; см. также: *Andrew Newcombe*. The Boundaries of Regulatory Expropriation in International Law // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — Vol. 20. — 2005. — P. 1–55.

² UN Doc. A/CN.4/Ser.A/1959/Add.1.

³ The Oxford Handbook of International Investment Law. — P. 432. URL: http://www.univie.ac.at/intlaw/reinisch/expropriation_ar.pdf.

ждое дело необходимо решать исходя из всех обстоятельств дела⁴. Схожего мнения придерживались и Трибунал по претензиям между США и Ираном в деле *Sedco, Inc. против National Iranian Oil Co.*⁵, и третейский суд NAFTA в деле *S.D. Myers, Inc. против Правительства Канады*⁶.

Третейский суд UNCITRAL, решая вопрос, достигли ли действия Чехии уровня экспроприации по отношению к компании Saluka Investments BV, указал, что государство не обязано платить компенсацию, когда в рамках обычной регулятивной деятельности на недискриминационной основе принимаются добросовестные решения, направленные на всеобщее благополучие⁷.

Некоторые ученые считают, что при исследовании вопроса разграничения экспроприации от регулятивных мер государства важно определить, чтобы такое действие имело законную цель — всеобщее благополучие. Как указывает И. Браунли, действия правительства, являющиеся объективно способом осуществления государственной власти, могут затрагивать иностранные интересы, но не достигать критериев экспроприации⁸.

Среди таких мер общепринято считать законными налогообложение, конфискация орудия совершения преступления и другие общепринятые способы изъятия имущества, направленные для всеобщего блага.

Если мы обратимся к цели введения налога на Кипре, то становится понятно, что правительство Кипра действует в интересах всеобщего блага — ничто так не отвечает этому требованию, как борьба с дефолтом экономики государства, которое может повлечь

⁴ *Generation Ukraine, Inc. v. Ukraine*, решение от 16 сентября 2003, ICSID, Case no. arb/00/9, 44 ilm 404 (2005), параграф 20.29.

⁵ *Sedco, Inc. v. National Iranian Oil Co.*, Решение от 27 марта 1986 г., Iran-US Claims Tribunal, 9 Iran-U.S. C.T.R. 248, 275 (1986).

⁶ *S.D. Myers, Inc. v. Government of Canada*, частичное решение от 13 ноября 2000, Третейский суд NAFTA, 40 ilm 1408 (2001), параграф 281.

⁷ *Saluka Investments bv v Czech Republic*, частичное решение от 17 марта 2006 (uncitral arbitration rules), параграф 255.

⁸ *Brownlie I. Principles of Public International Law.* — 6th edition. — Oxford: Oxford University Press, 2003. — P. 509.

за собой экономический крах, который затронет и всех без исключения граждан Кипра, и государства Европейского союза.

Таким образом, возможные действия правительства Кипра выглядят на данном этапе исследования законными и обоснованными, только если не принимать во внимание причины разгоревшегося на острове кризиса.

По мнению многих экспертов, причиной кризиса стали ошибки управления банковско-финансовым сектором чиновниками Кипра. Так, например, Президент Кипра Н. Анастасиадис заявил, что одной из причин кризиса явились ошибки, допущенные государственными служащими при осуществлении надзора над банками государства, и поручил специальной комиссии провести исследования этих причин⁹.

Ученые также сходятся во мнении, что причиной кризиса стали ошибки, допущенные правительством Кипра.

Получается, что правительство Кипра, во многом способствовавшее возникновению кризиса, путем введения налога пытается избежать дефолта своей экономики за счет третьих лиц — вкладчиков.

В связи с изложенным выше, стоит обратить внимание на несколько судебных решений в части добросовестного поведения государств.

В вышеуказанном решении по делу *Saluka Investments BV против Чехии* суд указал, что государства не должны выплачивать компенсацию, если, в частности, действуют добросовестно, принимая решения, направленные на достижение всеобщего блага.

Схожей позиции в части добросовестного поведения как обязательного элемента признания действий государства в качестве регулятивных мер придерживается и МЦУИС в деле *Compañía del Desarrollo de Santa Elena SA против Коста-Рики*¹⁰.

⁹ Cyprus launches inquiry into financial crisis. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/video/2013/apr/02/cyprus-inquiry-financial-crisis-video>.

¹⁰ *Compañía del Desarrollo de Santa Elena SA v Costa Rica*, Решение от 17 февраля 2000, ICSID, Case No ARB/96/1) (2000) 439 ILM 1317, параграф 171.

Принцип добросовестности является одним из признанных принципов международного права, закрепленный не только в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, но и во многих решениях судебных органов, в том числе, в решениях Международного суда ООН¹¹.

Также стоит отметить, что принцип добросовестности был отражен Комиссией международного права в Статьях об ответственности государств за международно-правовые деяния в главе V. В частности, ст. 25 (2) (b) устанавливает, что состояние необходимости не может являться обстоятельством, исключаящим противоправность деяния, если государство *способствовало* созданию состояния необходимости¹².

Таким образом, как видно из вышеизложенного, возможное введение налога не будет отвечать общепризнанному принципу добросовестности, так как Кипр своими ошибочными действиями способствовал возникновению кризиса, поэтому данный налог не может быть рассмотрен с точки зрения международного права как законная регулятивная мера, следовательно, при введении налога иностранные инвесторы имеют право обратиться в судебные органы с требованием выплаты им компенсации по правилам международного права, а судебные органы, с большой долей вероятности, признают действия Кипра экспроприацией, за что необходимо выплатить компенсацию.

¹¹ Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951, I.C.J. Reports 1951. — P. 116; North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969. — P. 3; Nuclear Tests (New Zealand v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974. — P. 45.

¹² Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, G.A. Res. 56/83 // U.N. Doc.A/RES/56/83 (2001).

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА АВТОРСКИХ И СМЕЖНЫХ ПРАВ

Мария Михайловна Пономарева

аспирантка кафедры международного права
Российская правовая академия Минюста России

До 1886 г. отношения в области авторских и смежных прав регулировались в основном двусторонними соглашениями государств. Первым, фундаментальным международным актом, содержащим нормы в области охраны и защиты авторских и смежных прав стала Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений¹, которая многократно пересматривалась (1896, 1908, 1928, 1948, 1967, 1971 г. и была изменена 1979 г.). Данная Конвенция определяет термины «литературные и художественные произведения» (ст. 2); «страна происхождения» (ст. 5); закрепляет так называемое «право долевого участия» на произведения искусства и рукописи (ст. 14 *ter*). Ст. 16 данной Конвенции закрепляет административный порядок в виде ареста контрафактных экземпляров произведений, в частности, такие произведения подлежат аресту в любой стране Союза (имеется в виду Бернский союз²), при этом арест налагается в соответствии с законодательством каждой страны.

Принятые на конференции в Монтевидео «Конвенция о создании союза американских государств в области литературной и художественной собственности» в 1889 г., «Гаванская конвенция об

¹ Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений от 09.09.1886 (в ред. 28.09.1979). URL: <http://www.wipo.int/treaties/ru/ip/berne/berne.html>.

² Бернский союз — территории государств, которые подписали и ратифицировали Бернскую конвенцию 1886 г.

охране литературной и художественной собственности» 1928 г. и «Межамериканская конвенция об авторском праве на литературные и художественные произведения» 1946 г., к сожалению, не столь полно представлены в широком доступе. «В практике защиты авторского права ссылок на них сравнительно мало, что связано с локальным (местным) характером этих конвенций»³.

Следующим шагом на пути развития отношений по сотрудничеству государств в области авторских и смежных прав — стало подписание в Женеве в 1952 г. Всемирной конвенции об авторском праве⁴. В 1971 г. она была пересмотрена, также были подписаны два протокола к ней. Данная Конвенция в отличие от Бернской носит более универсальный характер и имеет меньше отсылок на национальное право государств-участниц.

Количество стран, присоединившихся и присоединяющихся продолжает расти: «Если первоначальный состав Бернского союза ограничивался десятью государствами, то в Женевской межправительственной конференции 1952 г. принимали участие представители пятидесяти различных стран; в 1972 г. число участников конвенций превысило 60; в 1997 г. в Бернской конвенции участвовало уже 91 государство, а во Всемирной конвенции — 81, причем участниками Всемирной конвенции является ряд государств, не участвующих в Бернской конвенции»⁵.

Относительно современным документом в области охраны прав интеллектуальной собственности, в том числе авторских и смежных прав, является Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)⁶, заключенное в рамках Уругвайского раунда ГАТТ и вступившее в силу с 01.01.1995. Так, раздел 5 ТРИПС, называемый «Уголовные процедуры» содержит

³ Международные институты авторского права. URL: <http://viktorsk68.livejournal.com/17570.html>.

⁴ Всемирная конвенция об авторском праве ООН от 24.07.2971. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_2428.html.

⁵ Ковалев М.Б. Международная правовая охрана интеллектуальной собственности: Дисс. ... к.ю.н. — Саратов, 2004. — С. 47.

⁶ Соглашение по Торговым аспектам прав интеллектуальной собственности. Меры по обеспечению соблюдения прав интеллектуальной собственности. Декабрь 2011 г. URL: <http://wto.ru/content/documents/docs/Trips.doc>.

ст. 61, которая закрепляет, что члены ВТО должны предусматривать уголовные процедуры и штрафы, которые будут применяться, по крайней мере, в случаях намеренной подделки товарных знаков или нарушения авторского права, совершенных в коммерческих масштабах. Меры наказания должны включать тюремное заключение, денежные штрафы, достаточные, по сравнению с другими преступлениями подобной тяжести, чтобы предотвратить нарушение прав. В надлежащих случаях меры наказания должны включать наложение ареста, конфискацию и уничтожение контрафактных товаров и любых материалов и орудий производства, которые использовались при совершении правонарушений. Члены ВТО могут предусмотреть уголовные процедуры и наказания с целью применения в других случаях нарушения прав интеллектуальной собственности, в частности, когда они совершены умышленно и осуществлялись в коммерческих масштабах.

Торговое Соглашение о борьбе с контрафакцией⁷ детально описывает меры уголовного характера в отношении преступлений в сфере интеллектуальной собственности. Данный акт защищает авторские и смежные права на рынке информации и информационных технологий и товаров, которые созданы в Интернете. Также следует отметить, что в соответствии со ст. 4 Договора ВОИС по авторскому праву⁸ компьютерные программы охраняются как литературные произведения в смысле ст. 2 Бернской конвенции. Такая охрана распространяется на компьютерные программы независимо от способа или формы их выражения, что имеет существенное значение в век инноваций и технологий.

Соглашение наряду с мерами гражданско-правового характера защиты авторских прав предусматривают меры административного и уголовного характера. Так ч. 3 раздела 2 содержит меры пограничного характера, которые раскрываются в ст. 13–22. Часть 4

⁷ Торговое соглашение о борьбе с контрафакцией. URL: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/fo/acta-accr.aspx?lang=eng&view=d>.

⁸ Договор ВОИС по авторскому праву и согласованные заявления в отношении Договора ВОИС по авторскому праву от 20.12.1996. URL: <http://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/ru/docs/wct.pdf>.

«Уголовное исполнение» второго раздела Соглашения закрепляет общее содержание уголовного преступления в ст. 23.

1. Каждая сторона предусматривает, что уголовные процедуры и штрафы будут применяться, по крайней мере, в случаях умышленной контрафакции товарных знаков или пиратства авторских или смежных прав в промышленных масштабах. Для целей настоящей статьи, действия, совершенные в промышленных масштабах включают в себя, по меньшей мере, те, которые осуществляются в коммерческой деятельности для прямой или косвенной экономической или коммерческой выгоды (преимущества).

2. Каждая сторона предусматривает, что уголовные процедуры и штрафы будут применяться в случаях умышленного ввоза (импорта) и использования внутри страны товара в процессе торговли и в промышленных масштабах, этикеток или упаковки:

– когда торговая марка была применена без разрешения, которое бы было идентичным или не отличимым от товарного знака, зарегистрированного на этой территории, а также

– которые предназначены для использования в процессе торговли товарами или предоставлении услуг, где идентичные товары или услуги, для которых такой товарный знак зарегистрирован.

3. Сторона может предусмотреть уголовные процедуры и штрафы в соответствующих случаях для несанкционированного копирования кинематографических произведений на выступлениях на кино-выставке, в целом открытой для общественности.

4. К преступлениям, указанным в настоящей статье, в отношении которых сторона предусматривает и обеспечивает уголовные процедуры и штрафы, также относятся пособничество и подстрекательство, которое подлежит уголовной ответственности наряду с исполнением и предусмотренное национальным законодательством.

5. Каждая сторона принимает такие меры, какие могут потребоваться, с учетом его правовых принципов для установления ответственности, которая может быть уголовной, за преступления, указанные в настоящей статье, могут быть привлечены к ответственности и юридические лица, для которых Сторона обеспечит уголовные процедуры и штрафы. Такая ответственность не должна быть возложена с предубеждениями по отношению к ответственности физических лиц, совершивших уголовные преступления.

Приятие данного Соглашения затянулось, и оно до сих пор не вступило в силу.

Глава об интеллектуальных правах Соглашения о Транс-Тихоокеанском партнерстве⁹ содержит нормы, соответствующие предшествующим международным соглашениям в области прав интеллектуальной собственности. Наряду с вышеуказанными соглашениями предусматривает гражданские и административные меры ответственности (ст. 12), меры ответственности в соответствии с таможенными мерами (ст. 14), меры уголовного характера (ст. 15), которые в отличие от ранее упомянутых актов являются шире. Пиратством в промышленных масштабах признается не только совершенное с целью извлечения прибыли, но и в случаях, когда такое пиратство является значительным. Также прямо закреплена форма вины, в отличие от предшествующих международных актов, наказание за пиратство возможно как в случае умысла, так и в его отсутствие. Также предусмотрена возможность органов власти самостоятельно возбудить дело в порядке гражданского судопроизводства без иска частного лица или правообладателя.

Стремление современных государств к защите и охране объектов прав интеллектуальной собственности находят свое отражение в международных соглашениях, которые по тем или иным причинам принять достаточно проблематично. Прежде всего, это связано с недовольством и нежеланием людей лишиться возможности получать объекты интеллектуальных прав бесплатно или за меньшие деньги. Другой причиной, является «трудности перевода» и отличное в различных странах понимание того, что же считать преступлением, а что гражданским или административным нарушением. Кроме того, необходимо уважать принцип соблюдения соответствия тяжести деяния — тяжести наказания.

⁹ Глава о правах интеллектуальной собственности Соглашения о Транс-Тихоокеанском партнерстве. URL:<http://keepthewebopen.com/tpp>.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ АВТОРСКОЕ ПРАВО

Елена Игоревна Белоус

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Сегодня интеллектуальная деятельность человека важна и имеет первостепенное значение не только для духовного развития человека и человечества, но и для социального и экономического состояния любого государства. Она является важной составной частью безопасности государства, поскольку недостаточный интеллектуальный потенциал, являющийся следствием недостаточной нормативно-правовой базы, ведет к неконкурентоспособной экономике, а значит, слабому государству.

Незаконное воспроизведение произведений (литературы, искусства, науки и т.д.) наравне с незаконным распространением являются наиболее известными видами их нелегального использования. В большинстве случаев нарушителями международного авторского права выступают граждане и коммерческие организации.

Хотя первыми законодательными актами в области международного авторского права в России были цензурный устав и положение о правах сочинителя 1828 г., вопросы международной охраны русских изданий возникали на практике и в предшествовавший период, когда охрана прав в этой области основывалась на системе привилегий, предоставляемых государством отдельным типографиям на выпуск книг.

Первый известный случай подобного рода был связан с деятельностью типографии Академии Наук в 1732 г., у Академии появился иностранный конкурент, который стал ввозить в Россию книги, перепечатанные с изданий академической типографии. По

просьбе Академии императрица Анна Иоановна издала 26 октября 1732 г. специальный указ, в котором запретила ввоз в Россию подобных книг¹.

Интересно заметить, что в переписке великого русского поэта А.С.Пушкина, имя которого связано с созданием первого российского закона в области международного авторского права, можно найти высказывания, касающиеся непосредственно международной охраны авторских прав. В декабре 1836 г. Французский посланник в России А.Г. Берант обратился к А.С.Пушкину с письмом, в котором просил сообщить различные сведения об охране литературной собственности в России, в частности в отношении того распространяется ли действие соответствующих законов на другие страны².

Первой литературной конвенцией, заключенной Россией с иностранными государствами, были конвенции с Францией «О литературной и художественной собственности» 25 марта — 6 апреля 1861 г.

Интересно заметить, что СССР, при всей своей нелюбви к капиталистическому западу не допускал со своей стороны грубых нарушений прав, находящихся под охраной международного авторского права. Было создано целое ведомство, контролировавшее порядок использования произведений советских авторов за рубежом. Эти произведения приносили хороший доход стране, нередко оставляя самих авторов без достойного вознаграждения, так как государство полностью получало всю сумму, а затем уже решало стоит ли вознаграждать автора или нет.

Права зарубежных авторов в то время в СССР практически не нарушались. Например, после войны в кинотеатрах появилось множество иностранных фильмов, их прокат приносил хороший доход в казну, и все эти фильмы приобретались только на законных основаниях. Всесоюзная фирма звукозаписи «Мелодия» огромными тиражами выпускала лицензионные грампластинки за-

¹ *Носов И.Н.* Международная охрана авторских прав. URL: http://antipirat.narod.ru/nosov.html#_ftn4.

² *Богуславский М.М.* Вопросы авторского права в международных отношениях. — М.: Наука, 1973. — С. 91–105.

рубежных исполнителей, не забывая при этом исправно платить обладателям прав на авторство. Однако несмотря на все это, Союз не спешил присоединиться к международным конвенциям по охране авторских прав.

Международное авторское право представляет собой сложный механизм, в основе которого лежит, прежде всего, Бернская конвенция «Об охране литературных и художественных произведений».

Начиная с середины XIX в., международное авторское право становится самостоятельной формой собственности. Создание университетов, публичных библиотек, развитие книжной торговли, изучение иностранных языков, возможность свободного передвижения внутри Европы, расширение циркуляции книг — все это создало новые условия для издательского дела, превратившегося в выгодное место помещения капитала, а произведения интеллектуального труда стали отвечать всем признакам товара.

К. Маркс писал: «Писатель является производителем работником не потому, что он производит идеи, а потому, что он обогащает книготорговца, издающего его сочинения, то есть он производителен постольку, поскольку является наемным работником какого-либо капиталиста»³.

Единственный способ обеспечения международного авторского права — принятие международных договоров, устраняющих территориальный характер действия авторских прав и унифицирующих наиболее существенные положения национальных законов.

Первым и ключевым международным соглашением в этой области является «Бернская конвенция» Об охране литературных и художественных произведений» 1886 г.. Первыми участниками конвенции были Бельгия, Германия, Франция, Испания, Великобритания, Тунис и Швейцария.

Бернская конвенция 1886 г. содержит наравне с основными, т.е. материально-правовыми, и административные правила. Все ее основные положения подлежали обязательному включению в национальные законодательства стран-участниц. В этом проявилось

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — Т. 26, ч 1. — С. 139.

стремление создателей конвенции к унификации основных положений международного авторского права.

Позднее к конвенции присоединились страны: Люксембург (1888), Монако (1889), Черногория (1893), Норвегия (1896), Япония (1899), Швеция (1901), Дания (1903) и Либерия (1908).

За период с 1914 по 1928 год к конвенции присоединились следующие государства: Австрия, Болгария, Бразилия, Венгрия, Греция, Ливан, Марокко, Польша, Румыния, Сирия, Чехословакия, Эстония, а также получившие независимость доминионы Великобритании: Австралия, Ирландия, Новая Зеландия и Южно-Африканская Республика.

С момента своего появления в 1886 г. Бернская конвенция учитывала интересы стран с различными уровнями экономического и социального развития, разными законодательными и культурными традициями. Ее правовые нормы являются результатом многолетних международных разработок и согласований. Бернская конвенция неоднократно пересматривалась в связи с появлением новых технологий, в настоящее время она служит основой для дальнейшего развития международного и национального авторского правового законодательства.

По состоянию на 1 января 2012 г. в Бернской конвенции участвует 146 стран, большая часть из которых согласно практике ООН признается развивающимися. Россия — далеко не единственная страна, чье присоединение к Бернской конвенции прошло не совсем «гладко»: США присоединились к Бернской конвенции только в 1989 г., Китай — в 1992 г.. Универсальность Бернской конвенции подтверждается тем, что ее членами являются страны всех континентов. Учитывая это, ее требования трудно заподозрить в какой-либо «необъективности» или «предвзятости».

Административные функции в отношении Бернской конвенции осуществляет Всемирная организация интеллектуальной собственности, с момента своего основания в 1967 г..

Всемирная конвенция об авторском праве была принята на состоявшейся в Женеве в сентябре 1952 г. межправительственной конференции с участием представителей 50 стран. Конвенция вступила в силу в сентябре 1955 г..

В последнее время в отечественной и зарубежной прессе все чаще и чаще стали появляться статьи о нарушении прав интеллектуальной собственности, как правило речь идет о «пиратском» аудио и видео рынке и компьютерных программах.

Согласно последнему исследованию IDC, только в 2013 г. в России в результате использования контрафактного ПО индивидуальные пользователи потратят 65 млн часов и 835 млн долларов на обнаружение, ремонт и восстановление систем после воздействия вредоносных программ, а организации — 4,2 млрд долларов на меры по борьбе с последствиями кибератак.

По итогам 2011 г. из-за действий пиратов мировой IT-индустрии был нанесен рекордный ущерб в размере 63,4 млрд долларов США (исследование BSA 2011 Global Software Piracy Study)⁴. Именно в такую сумму специалисты оценили коммерческую стоимость нелегального программного обеспечения, реализованного в обход правообладателей. Только в России на персональные ПК было установлено нелегальных программ на 3,2 миллиарда долларов.

В целом же ситуация с компьютерным пиратством в России вот уже на протяжении последних 9 лет меняется в лучшую сторону. Так, в период с 2003 по 2011 г. уровень использования контрафактного софта снизился на 24 пункта и составил 63% (исследование BSA 2011 Global Software Piracy Study). Опросы показывают, что только 22% российских пользователей отдают предпочтение исключительно нелегальным продуктам, столько же — выбирают всегда легальные программы, понимая незаконность использования пиратского ПО (исследование BSA/IDC, 2012)⁵.

В настоящее время Россия является мировым лидером по незаконным продажам видео и аудио записей. Второе место в мире по незаконным поставкам компакт дисков занимает Китай, на который приходится более 40% сбыта таких записей.

До недавнего времени в России не существовало даже статьи в уголовном законе, которая предусматривала бы наказание за подобный вид противоправной деятельности.

⁴ URL: <http://vladnews.ru/2013/04/02/66271.html>.

⁵ URL: <http://www.microsoft.com/ru-ru/antipiracy/copyright/StatisticsAndHarmPiracy.aspx#>.

Сейчас в нашей стране существует достаточно крепкая законодательная база для охраны и регулирования вопросов в сфере международного авторского права. С 1996 г. в УК РФ появился новый состав преступления (ст. 146 УК РФ «Нарушение авторских и смежных прав»). Во многих странах мира, в органах полиции и прокуратуры существуют подразделения, которые занимаются вопросами охраны интеллектуальной собственности.

Российская Федерация не должна упускать те средства, которое она недополучает из-за нарушений в области охраны авторских и смежных прав. Как и любое другое имущество, авторские произведения могут быть объектами кражи и незаконного пользования. Если материальные объекты собственности могут быть защищены от кражи путем помещения их под замок, объекты творческого труда, в силу своего нематериального характера, нуждаются в специальной защите.

Специфика подобного рода нарушений состоит в том, что они выходят за рамки внутригосударственного права и при рассмотрении этих вопросов судам придется опираться не столько на внутригосударственное гражданское право, сколько на нормы международного права.

Международное законодательство об авторском праве продолжает развиваться. Очевидно, что необходимо и дальше разрабатывать на международном уровне правовые вопросы, связанные со спутниковым и кабельным вещанием, развитием цифровых интерактивных сетей, распространением продуктов мультимедиа, электронной доставкой документов. Ждет своего решения ряд сложных проблем правового характера, связанных с выбором законодательства в случаях трансграничного нарушения авторских прав.

Сегодня Россия активно участвует в поддержании стабильности в меняющемся мире, совместно с другими странами она старается сделать процесс дальнейшего развития международного права предсказуемым, а его результаты — взаимовыгодными для всех участвующих в нем сторон.

ДОГОВОР О СОЗДАНИИ ЕДИНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ И ФОРМИРОВАНИИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

Максим Викторович Тимец

кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры международного права
Российская правовая академия Минюста России

Взаимодействие государств на постсоветском пространстве носит разнонаправленный характер. Прибалтийские государства — часть Европейского союза, Туркменистан — нейтральное государство, Беларусь и Россия — союзное государство. В последние годы наблюдается тенденция сближения национальных правовых, экономических, социальных систем. Интеграционные процессы характерны для ряда направлений, в том числе таможенного.

В основе глобальных интересов субъектов международного права находится развитие национальных экономик. Государства постоянно пребывают в поиске оптимальных решений задач по выполнению настоящих и будущих бюджетных обязательств. Изменение промышленного и торгового климата, снижение количества пограничных и административных процедур, гармонизация принципов и правил трансграничного перемещения товаров — обстоятельства, существование которых — объективная необходимость.

Регулятором межгосударственного общения выступают сами государства. Их поведение выражено в деятельности международных организаций, двусторонних и многосторонних комиссиях и комитетах. Наличие оформленного международного договора свидетельствует о ясной, добровольно выраженной позиции его сторон. Таможенный союз Республик Беларуси, Казахстана и России

(далее — Республики) создан подписанием Договора о создании единой таможенной территории и формирования таможенного союза 6 октября 2007 г.¹ (далее — Договор). Системный подход к Договору и исследование его особенностей как источника международного права расширит практические и научные представления о сути происходящих процессов.

Договор был подписан в г. Душанбе главами Республик в одном подлинном экземпляре на русском языке. Каждой из сторон депозитарий Договора (Интеграционный Комитет ЕврАзЭС) обязан направить заверенную копию. Сроки рассылки копий не установлены.

Намерение сторон создать единую таможенную территорию и сформировать таможенный союз оформлено в виде Договора и Протокола о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним от 6 октября 2007 г.²

Структурно Договор состоит из двух элементов: преамбулы и 8-ми статей. Преамбула содержит сведения о сторонах Договора, его правовой основе и целях сторон. К юридической основе Договора стороны отнесли Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. В нем стороны исполняют принятые ими в соответствии с Соглашением о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 г., Соглашением о Таможенном союзе от 20 января 1995 г., Договором об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. и Договором о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. обязательства, соблюдая принципы Устава ООН и общепризнанные принципы и нормы международного права³.

¹ Договор о создании единой таможенной территории и формирования таможенного союза 6 октября 2007 г. // Бюллетень международных договоров. — 2011. — № 7.

² Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним от 6 октября 2007 г. // Бюллетень международных договоров. — 2011. — № 7.

³ СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 632.

В третьем абзаце преамбулы стороны Договора определили цели сотрудничества — «свободное перемещение товаров во взаимной торговле и благоприятных условий торговли таможенного союза с третьими странами, а также развития экономической интеграции сторон». Не уточняется режим торговли с третьими странами (в рамках международных организаций — ВТО или непосредственные контакты государств). Последний абзац преамбулы Договора устанавливает форму выражения воли сторон — договор.

Обратимся к тексту Договора.

В ст. 1 стороны определили четыре принципиальных понятия, используемых в Договоре. Достигнуто соглашение по содержанию юридических категорий «единая таможенная территория», «единый таможенный тариф», «таможенный союз» (далее — ТС) и «третьи страны».

Статья 2 регламентирует процедуру создания ТС. Выделено два этапа: 1) формирование единой таможенной территории; 2) завершение формирования ТС.

Решение об их проведении отнесено к полномочиям «высшего органа таможенного союза». В его основе стороны согласовали завершение восьми мероприятий, связанных с унификацией таможенных, налоговых и иных административных процедур.

В ст. 3 Договора стороны пришли к согласию о принципах взаимной торговли на единой таможенной территории. Общая норма — соблюдение взаимной свободы перемещения товаров. Сделана оговорка о возможности применения во взаимной торговле любых односторонних мер, не относящихся к «средствам неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли».

Соотношение Договора с иными договорами, действующими между сторонами установлено ст. 4 и 5 Договора. Подлежат применению нормы Договора, устанавливающего «более благоприятный режим в отношении таможенных пошлин и сборов» (ст. 4). Стороны не допускают создание в договорном порядке более благоприятного режима для третьих стран в отношении таможенных пошлин и сборов, взимаемых с трансграничного передвижения товаров.

Стороны согласовали процесс урегулирования споров в отношении толкования и применения Договора. Разногласия устраня-

ются заинтересованными сторонами. Установлены формы две формы непосредственного принятия решений: консультации и переговоры. Недостижение согласия между сторонами устраняется Судом Евразийского экономического сообщества (ст. 6).

Возможность изменения и дополнения Договора предусмотрена в ст. 7. Для этих процедур закреплён взаимно-добровольный характер участия сторон. Юридическая значимость дальнейших решений по Договору в изменении субъективных прав и обязанностей участников Договора. Любые согласованные изменения и дополнения Договора должны быть оформлены протоколом.

Действие Договора во времени, пространстве и по кругу лиц, условия применимости его норм определено в ст. 8. Обязательным условием возникновения правовых последствий достигнутых решений по созданию единой таможенной территории и формированию таможенного союза является ратификация Договора⁴.

Процедура вступления Договора в силу согласована в Протоколе о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним от 6 октября 2007 г. Высший орган Таможенного союза (Межгосударственный совет)⁵ устанавливает перечень международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза (ст. 1 Протокола).

В ст. 2 закреплено полномочие высшего органа Таможенного союза принять решение о вступлении в силу международного договора, включенного в перечень.

⁴ Ратификация. Республика Беларусь: Закон Республики Беларусь от 9 июля 2008 г. № 380-З «О ратификации договора о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза». Республика Казахстан: Закон Республики Казахстан от 24 июня 2008 г. № 44-IV «О ратификации Договора о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза». Российская Федерация: Федеральный закон от 27.10.2008 № 187-ФЗ «О ратификации Договора о создании Единой таможенной территории и формировании таможенного союза».

⁵ Протокол о внесении изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Бюллетень международных договоров. — 2008. — № 1.

Статья 3 Протокола установила последствия выхода стороны из одного из международного договора перечня — выход из всех международных договоров, включенных в перечень. Их действие прекращается для такой стороны по истечении 12 месяцев с даты получения депозитарием уведомления о выходе.

В ст. 4 урегулирован режим договоров перечня. Они открыты для присоединения к ним других государств — членов Евразийского экономического сообщества при условии, что присоединяющееся государство выражает согласие на обязательность для него всех международных договоров, включенных в часть вторую Перечня.

Для присоединяющегося государства указанные международные договоры вступают в силу одновременно по истечении трех месяцев с даты сдачи им депозитарию письменных уведомлений о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для их вступления в силу.

Заканчивается текст Договора подписями глав государств.

Характеристика Договора, особенности его структуры, юридической техники, содержания, вступления в силу и выход из него является существенным элементом современного международного права.

Выраженный региональный характер Договора, принципиальные позиции сторон выступают элементами гармоничного развития международного сотрудничества на евразийском пространстве.

Ограниченный круг участников Договора позволит эффективнее реализовать преимущества международного права и избежать соответствующих транзакционных издержек, сопутствующих каждой системе, основанной на согласительных формах взаимодействия. Во многом острота вопроса может быть снижена за счет деятельности высшего органа Таможенного союза.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТУРИЗМА В РАМКАХ СНГ

Тельман Сабирович Рагимов

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права

Ельдана Утеубаева

магистр кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Туризм является важной частью международного экономического, культурного и гуманитарного сотрудничества и занимает важное место в современном мире. В настоящее время роль международного туризма растет и его развитие на современном этапе демонстрирует положительную динамику.

Современный туризм приобрел глобальный характер и оказывает существенное влияние на национальную экономику многих стран мира.

Туризм — один из немногих динамично развивающихся видов отечественного и международного бизнеса.

За быстрые темпы роста, туризм, в частности, международный туризм, был признан экономическим феноменом столетия. По словам Генерального директора Всемирной туристской организации Талифа Рифаи, туризм может внести значительный вклад в решение экономических вопросов, проблем занятости населения, климата, бедности и т.д.

Туризм представляет до 45% экспорта услуг развивающихся стран и часто является одним из немногих возможностей выхода на рынок труда. Он также является одним из наиболее жизнеспособных и устойчивых сегментов экономики, оказывающий значительное влияние на смежные области экономической деятельно-

сти. Ведь международный туризм связан не только с экономикой, но и с политикой, социальной и культурной жизнью общества.

Выполняя многочисленные функции (социальные, культурные, гуманитарные и т.д.), международный туризм способствовал развитию многих стран и стал средством подъема ими своих отсталых районов. Развитие международных туристских обменов стало важнейшим фактором процессов экономической и культурной интеграции, которые первоначально возникают в пределах отдельных районов.

Региональные организации используют географические условия регионов, традиции, обычаи народов и национальных меньшинств, а также особенности транспортных связей при формировании туристских услуг, в том числе маршрутов путешествий. Разрабатываются общие условия типовых контрактов на туристский маршрут и международные путешествия, согласовываются формы туристской рекламы и информации. Транспортные тарифы и стандарты транспортных средств согласовываются и координируются со стандартами и общими условиями услуг транснациональных корпораций в области международного туризма¹.

Развитие международных связей и сотрудничества государств мирового сообщества предполагает совершенствование международно-правовых форм туризма и международных путешествий.

Смело можно утверждать, что в настоящее время регулирование туризма требует совместной координации со стороны государств того или иного региона. Страны СНГ также понимая необходимость сотрудничества в сфере туризма и важность его развития, начали объединять усилия в продвижении вперед данного сектора мировой экономики.

Как известно, появление новых независимых государств на постсоветском пространстве и их участие в мирохозяйственных связях, привело к значительным изменениям не только в регионе, но и во всем мире. В настоящее время двусторонние и многосторонние отношения стран СНГ основаны на экономическое сотрудничество. Надо заметить, что интеграционные процессы на пост-

¹ См.: *Максименко С.В.* Туристская деятельность: международно-правовые аспекты. — Одесса: Латстар, 2001.

советском пространстве являются довольно сложными и противоречивыми. Но в рамках СНГ было объявлено о необходимости и готовности развивать сотрудничество в разных отраслях, были приняты и все еще принимаются решения и подписываются соответствующие соглашения.

На территории СНГ регулирование международного туризма рассматривается в рамках сотрудничества в гуманитарной сфере.

Так, в Уставе СНГ туризм указывается среди основных целей гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ, расширению которого служит вовлечение в гуманитарное сотрудничество широкого круга потенциальных партнеров.

Вопросы туризма охватываются и в Декларации о гуманитарном сотрудничестве государств — участников СНГ и подписанном в развитие этой Декларации в августе 2005 г. в Соглашении о гуманитарном сотрудничестве государств — участников СНГ. Согласно положениям этих документов государства стремятся обеспечить достижение определенных результатов в сфере культуры, науки, образования, информации, спорта и туризма.

В сфере правового регулирования международного туризма следует отметить значительную роль Межпарламентской Ассамблеи (МПА) государств — участников СНГ, получившей все права международной организации согласно Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ от 26 мая 1995 г.

Одна из главных задач МПА — формирование и сближение законодательств государств СНГ². После принятия в Межпарламентской Ассамблее модельные законы предлагаются странам Содружества как образцы для местного (национального) законодательства.

В июле 1993 г. в рамках МПА СНГ рассматривались вопросы туризма в целях подготовки определенных мер и создания предпосылок для свободного общения граждан государств Содружества и развития путешествий, упрощения формальностей в сфере туриз-

² Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. URL: http://www.iacis.ru/upload/iblock/fee/conv_ipa.pdf.

ма. Равным образом принимались во внимание права и обязанности местного населения и туриста в стране пребывания, выполнение основ (меры) безопасности в сфере услуг. Руководствуясь Манильской декларацией о мировом туризме 1980 г. и Гаагской декларацией о туризме 1989 г. и другими международными соглашениями в данной области, 23 декабря 1993 г. было подписано Соглашение «О сотрудничестве в области туризма». В соответствии с этим документом, государства берут на себя обязательства по способствованию созданию общего туристского пространства, гармонизации нормативно-правовых документов в этой области, а также принятию конкретных мер по восстановлению традиционных и открытию новых туристских маршрутов. Особое внимание уделяется расширению и развитию социального туризма, упрощению паспортно-визовых и таможенных формальностей, обеспечению безопасности туристов в стране пребывания.

МПА СНГ, безусловно принимая во внимание межправительственное Соглашение «О сотрудничестве в области туризма», в 1994 г. приняла единственный в своем роде к тому времени документ — рекомендательный законодательный акт «Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма». В данном документе были впервые сформулированы основные понятия, главные принципы регулирования отношений в сфере туризма, правовая основа туристской деятельности, определены основы правового механизма.

МПА СНГ создавала многие программы с целью формирования правовой базы и основы межгосударственного регулирования туризма, среди которых стоит выделить принятую 29 мая 1997 г. Межгосударственную целевую программу «Развития туристских связей между государствами — участниками СНГ».

Не менее важной и значимой является деятельность Совета по туризму СНГ, одной из основных задач которой является способствование развитию паритетного и взаимовыгодного сотрудничества в сфере туризма.

Совет прежде всего разрабатывает единую стратегию развития туризма в государствах Содружества. Кроме того, он разрабатывает и реализует совместные программы развития туризма, содействует международному сотрудничеству в области подготовки науч-

ных кадров, привлечению инвестиций для развития данной сферы³.

Деятельность Совета ограничивается территорией государств-членов СНГ и направлена на развитие и укрепление туристских связей между ними. Для этого разработаны единая форма статистической отчетности, правила лицензирования, созданы система информационного обеспечения, выработана единая система стандартизации туристских услуг, упрощены туристские формальности, налажено сотрудничество в области подготовки кадров, обеспечения безопасности туристов, установления единых требований к классификации гостиниц на территории СНГ.

Несмотря на общее пространство и объединенные хозяйственные связи на постсоветском пространстве, характерной чертой международного туризма является то, что в разных странах он развивается и регулируется по-разному. Именно различия в национально-правовом регулировании и вызывает трудности.

Начало процесса подготовки и принятия национальных законов, регулирующих отношения в сфере туризма в государствах — участниках СНГ, приходится на 90-е гг. XX века. Анализ действующих нормативных правовых актов государств — участников СНГ показывает, что законы о туризме имеют много общего. Вместе с тем некоторые национальные законы отличаются друга от друга как по наименованию, так и по кругу регулируемых общественных отношений. В законах о туризме, принятых в более поздние сроки, учитывались не только положительные стороны, но и негативный опыт реализации ранее принятых законов, что позволило законодателям избежать их недостатков.

Кроме того, в ряде государств — участников СНГ более активно заимствовались и адаптировались нормы и институты права ЕС, нежели чем юридические стандарты бывших соотечественников. Это особенно заметно в вопросах регламентации методов государственной поддержки сферы туризма в условиях рыночных

³ Соглашение о Совете по туризму государств-участников Содружества Независимых Государств от 23 декабря 1993 г. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20920>.

преобразований, публичной организации предпринимательства и защиты прав потребителей туристского продукта.

В 2000-е гг. в рамках СНГ распространилась практика подготовки межгосударственных модельных законов о туризме, в которые вошли правила регулирования, положительно зарекомендовавшие себя в национальных законодательствах⁴.

Следует отметить, что Законы о туризме носят, как правило, комплексный, то есть межотраслевой характер и регулируют наиболее актуальные вопросы правового регулирования сферы туризма. В законах о туризме также определяются базовые принципы организации, функционирования и развития сферы туризма⁵.

За последние несколько лет объем туристских потоков между странами СНГ возрос почти вдвое благодаря гибкой ценовой политике этих стран в курортно-туристской сфере и росту качества соответствующих услуг.

Так, действует крупнейший в СНГ трансграничный турмаршрут. Это белорусско-российский экскурсионный маршрут, водный маршрут между Смоленской и Могилевской областями протяженностью около 220 км. и др.

Также стоит отметить, что в 2011 г. было подписано Соглашение между правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан о создании трансграничного резервата «Алтай» на базе Катон-Карагайского национального парка и Катунского биосферного заповедника. В рамках Соглашения было предусмотрено и развитие трансграничного туризма, а именно экотуризма.

В связи с возрастанием туристических потоков возникает повышенное внимание к данной сфере. Так, в Минске в Исполнительном комитете СНГ 23–24 мая 2013 г. состоялось заседание экспертной группы по согласованию проекта Стратегии развития интеграционных процессов в области туризма на пространстве СНГ на период до 2020 г., которая в последующем была изменена на «Стратегию развития сотрудничества государств — участников

⁴ См.: *Дементьева С.В.* Правовое обеспечение социально-культурного сервиса и туризма: Учеб. пособие. — Томск: ТПУ, 2007.

⁵ Проблемы законодательного обеспечения безопасности туристов в Российской Федерации // Аналитический вестник. Серия: Основные проблемы социального развития России. — 2013. — № 2 (486). — С. 132.

Содружества Независимых Государств в области туризма на период до 2020 года». Стратегия уделяет большое внимание улучшению туристской деятельности в странах СНГ, включая развитие общих стандартов качества туристских сервисов, личное обучение для туристского бизнеса, дальнейшее развитие транснациональных туров и т.д. Стратегия подготовлена с учетом Концепции дальнейшего развития СНГ и Плана основных мероприятий по ее реализации. В ней учтены основные положения Манильской декларации по мировому туризму (1980), Гаагской декларации по туризму (1989), Осакской декларации по туризму (1994), Ереванской декларации по туризму (2012), законодательных актов государств — участников СНГ в области туризма и других международных документов. В документе закреплены цель, задачи, принципы и основные направления сотрудничества государств в развитии интеграционных процессов в области туризма и формировании единого туристского пространства Содружества.

Следует отметить, что сегодня основными задачами, стоящими перед странами СНГ в развитии интеграционных процессов в области туризма и формировании единого туристского пространства наряду с систематизацией статистических данных, координацией деятельности по обеспечению безопасности, определением направлений использования единых подходов к подготовке кадров для сферы туризма в государствах — участниках СНГ — является корректировка и унификация действующих законодательных норм с учетом единой модели стратегического развития туризма в контексте рекомендательного законодательного акта МПА СНГ «Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма» и модельного закона МПА СНГ «О туристской деятельности», а также положений международных документов.

Странам СНГ предстоит также развивать сотрудничество в вопросах защиты прав и интересов туристов, обеспечения безопасности ведения туристского бизнеса, продвижения турпродуктов на внутреннем и международном рынках, подготовки кадров для туристической сферы⁶.

⁶ См.: *Стригулина А.В.* Международно-правовые основы сотрудничества в области международного туризма с участием Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2008.

Совет по туризму Содружества выступил с инициативой объявления 2014 год Годом туризма в СНГ. Это предложение нашло поддержку среди государств, в связи, с чем разработка стратегии развития интеграционных процессов в области туризма и ее дальнейшая реализация является необходимой и своевременной.

При рассмотрении сотрудничества государств и интеграцию на постсоветском пространстве невозможно не обратить особое внимание на субрегиональные объединения. 1996–2006 гг. известны появлением и развитием таких субрегиональных объединений, как Таможенный Союз и Евразийское экономическое сообщество.

Как правило, любой интеграционный процесс приносит его участникам больше пользы, чем всякие попытки реализовать задуманное в одиночку.

Совместными усилиями свой туристский продукт продвигают страны Балтии, страны Скандинавии, страны Южной Африки, страны Карибского бассейна. Все эти государства объединились в части создания единого туристского продукта и уже получают от этого определенные выгоды. Значит и для государств — участников ТС, ЕврАзЭС туризм способен стать одним из объединяющих факторов.

Государствам — членам Таможенного союза нужно разработать для туристов высококачественный и конкурентоспособный совместный продукт.

Сегодня туристам для посещения во время одного тура нескольких стран СНГ необходимо обзавестись соответствующим количеством виз, что обуславливает, в первую очередь, необходимостью введения единых виз (наподобие Шенгенского соглашения).

Таможенный союз является подходящим периодом интеграционного процесса для совместной туристской деятельности. Именно на этой стадии интеграции появляется наднациональный орган, который регулирует экономические взаимоотношения стран-участниц, в том числе в сфере организации туристской деятельности на уровне союза. В настоящее время в Таможенном союзе этим органом является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), созданная в конце 2011 г.

ЕЭК имеет статус наднационального органа, решения которого обязательны для исполнения на территории стран — участниц Таможенного союза.

Основной задачей ЕЭК является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработка предложений по дальнейшему развитию интеграции.

Также стоит отметить, что в настоящее время планируются мероприятия по формированию Единого транспортного пространства ЕврАзЭС до 2020 г., последовательность осуществления которого определяются Советом по транспортной политике при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС. От формирования Единого транспортного пространства ЕврАзЭС ожидается социально-экономический эффект и такие важные результаты для туризма, как свободное перемещение граждан, что создаст стимулы для укрепления нарушенных социальных связей и развития туристской сферы.

Казахстан, Россия и ряд стран СНГ имеют хорошие предпосылки для развития туризма. Для развития индустрии туризма, роста объемов их экспорта необходимо, прежде всего, обеспечить последовательное формирование имиджа как региона благоприятной для туризма за счет проведения объединенной компании по продвижению стран-участниц как единого туристского пространства на международном рынке. Таможенный союз должен сыграть решающую роль и в обеспечении условий для модернизации и развития туристской инфраструктуры, реализации мер по облегчению визовых, таможенных и прочих формальностей, связанных с въездом и пребыванием в стране иностранных туристов.

Формирование Таможенного союза в рамках Евразийского Экономического Сообщества открывает перед государствами новые возможности, в том числе возможности развития туризма. Как показывает мировой опыт, организация туристской деятельности на уровне экономических интеграционных групп может иметь значительный экономический и социальный эффект.

Государства — участники СНГ просто обязаны развивать свои туристические отрасли с учетом возможностей государств-соседей, что позволит более эффективно работать в направлении создания новых рабочих мест, развития отдельных регионов и экономики в целом.

ВЛИЯНИЕ ПРАВИЛ ВТО НА ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ РЫНКА ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ

Станислав Дмитриевич Титов

студент

Российская правовая академия Минюста России

stas3421@mail.ru

В конце августа 2012 г. вступил в силу Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО). Очевидно, что присоединение России к ВТО отразится на всех сферах экономики, и, в частности, на обращении лекарственных средств¹ (далее — ЛС).

Система ценообразования и уровень цен на лекарства в разных странах, входящих в ВТО, различны. Ценовые процессы, происходящие на фармацевтическом рынке, чрезвычайно сложны и многообразны. Во всех странах ценовая политика является составной частью экономической политики государства, с другой — при определении стоимости ЛС необходимо учитывать целый ряд социальных, юридических и моральных аспектов. Ценообразование на ЛС в значительной степени зависит от степени государственного регулирования, что связано с некоторыми особенностями, характерными для фармацевтического рынка². Кроме производственных и рыночных факторов, значительное влияние на формирование цены на ЛС оказывают регуляторные и финансово-законодательные механизмы, уровень расходов на научно-

¹ Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к ВТО от 10 ноября 2011 г. // Российская газета. — 2011. — № 5328. — 12 ноября.

² Самылина И.А. Фармация. — М., 2012. — С. 15.

исследовательские разработки (НИР), конкуренция со стороны дженериков, параллельный импорт, зависимость между ценой на ЛС и объемом предложения продукции на рынке и др.

Основным критерием в этой конкуренции является соотношение цена-качество лекарственного средства. Для оценки качества выпускаемой продукции и его соответствия международным стандартам существуют так называемые стандарты GMP (Good Manufacturing Practice). Отечественная фармацевтическая промышленность должна привести свои стандарты производства к уровню, закрепленному нормативными документами для стран ВТО.

Обращение лекарственных препаратов в Российской Федерации регулируется Федеральным законом «Об обращении лекарственных средств» от 12.04.2010 № 61-ФЗ³ (далее — Закон о лекарственных средствах). Он устанавливает ценовое регулирование только для препаратов, включенных в перечень ЖНВЛП (жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов). Перечень ЖНВЛП ежегодно утверждается постановлением Правительства РФ. Действующий в 2013 г. Перечень утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30.07.2013 № 2199-р.

Статья 60 Закона о лекарственных средствах устанавливает двухуровневый контроль над механизмом ценообразования на препараты, входящие в Перечень ЖНВЛП:

- 1) на уровне производителя — путем регистрации в Минздраве России предельных отпускных цен производителя;
- 2) на уровне дистрибьютора — путем установления органами исполнительной власти субъектов РФ предельных размеров оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителя.

Дистрибьютор не вправе самостоятельно определять фактическую цену перепродажи лекарственных препаратов, входящих в перечень ЖНВЛП. Оптовая цена продажи лекарственных препаратов не может превышать зарегистрированную предельную отпускную цену производителя и максимальный размер оптовой надбавки, установленный субъектом РФ.

³ Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» от 12 апреля 2010 г. // Российская газета. — 2010. — № 5157. — 14 апр.

В условиях членства в ВТО Россия сохранила за собой право на ценовое регулирование рынка лекарственных препаратов. Существующее ценовое регулирование во многом не отвечает современным реалиям и требованиям ВТО к либерализации рынка⁴.

Действующая система ценообразования фактически уравнивает препараты, произведенные по стандартам GMP, и препараты, произведенные без соблюдения данных стандартов. Производство ЛС с соблюдением стандартов GMP требует существенных затрат и вложений, несоизмеримых с затратами на производство препаратов более низкого качества. У производителей отсутствует возможность заложить соответствующие затраты в конечную цену лекарства. В итоге это делает невозможным или сдерживает модернизацию производства и переход на стандарты качества GMP для компаний, которые еще не обновили производственные мощности. А для компаний, производящих лекарства по стандартам GMP, продажа соответствующих препаратов становится экономически невыгодной.

Следует также отметить, что для некоторых лекарственных препаратов иностранного производства зарегистрированная цена может основываться на сравнении с ценами в иностранных государствах, в которых низкие цены могут быть обусловлены факторами, не применимыми в условиях фармацевтического рынка России. К таким факторам могут относиться: государственная политика по компенсации издержек производителей, разработанная система инвестиционных льгот, кризисное состояние экономики.

На сегодняшний день мировой опыт правого регулирования ценообразования на лекарственные препараты показал, что оно должно сочетать интересы фармацевтических производителей, пациентов и государства.

Одним из стимулов доработки нормативной базы в области регулирования ценообразования на лекарственные средства можно считать присоединение России к ВТО. Тем не менее, одной ратификации пакета документов недостаточно, чтобы границы для ме-

⁴ *Garattini L.* Pricing and reimbursement of in-patent drugs in seven European countries. A comparative analysis // *Italian Journal of Pharm.* — 2011. — № 6. — P. 121–130.

ждународной торговли и притока инвестиций в действительности открылись. Правовое регулирование ценообразования на ЛС не будет работать эффективно до тех пор, пока оно органично не встроено в общую правовую систему государственных затрат на медицинскую помощь гражданам. Одним из таких путей возможно введение принципа референтного ценообразования и страхового лекарственного обеспечения, как это сделано в ряде зарубежных стран⁵.

Переход к системе лекарственного страхования определен Приказом Минздрава России «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 г. и плана ее реализации» от 13.02.2013 № 66.

Система внутреннего референтного ценообразования широко представлена почти во всех странах Евросоюза и функционирует с начала 1990-х гг. преимущественно в условиях системы медицинского лекарственного страхования. Она предусматривает установление предельного тарифа возмещения для лекарственных препаратов. Практика возмещения может составлять до 100% — для льготных категорий населения и госпитального сегмента, в амбулаторном сегменте — до 80% для препаратов хронической терапии, 60% — для препаратов с улучшенным терапевтическим эффектом. При внедрении системы возмещения и референтного ценообразования необходимо решить вопросы, связанные с определением числа препаратов и пределов каждой группы препаратов, для которых устанавливаются референтные цены. А также определить, как будет рассчитываться уровень возмещения по референтным ценам для каждой из этих групп, и выработать механизм допущения исключений, если они оправданны. Подход в определении базиса для референтного ценообразования в значительной степени зависит от зрелости системы здравоохранения, степени развития фармацевтического рынка и финансовых возможностей государственного бюджета. Наиболее простым подходом, используемым в большинстве стран ЕС, является определение препаратов внутри одного и того же международного непатентованного на-

⁵ *Paris V. Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Europe // OECD Health Working Papers. — 2011. — № 49. — P. 25–32.*

звания с учетом лекарственной формы и дозировки. Определение возмещения внутри одной фармакотерапевтической группы или показания применяется значительно реже. Необходимо отметить, что даже в пределах такого экономически и регуляторно интегрированного сообщества, как ЕС, эта система складывалась десятилетиями и представляет собой сложную комплексную структуру⁶, допускающую «надстройки» по мере адаптации к предшествующим уровням сложности.

В то же время необходимо учитывать, что прямая адаптация зарубежного опыта может привести к достаточно неоднозначным последствиям для фармацевтического рынка страны в целом⁷. В 2009 г. Румыния провела лекарственную реформу, в основе которой лежала новая нормативная база. В соответствии с ней цены на ЛС должны были быть установлены на минимальном или близком к минимальному уровню в сравнении с ценами 12 стран Евросоюза. Однако вплоть до апреля 2010 г. валютный курс, по которому пересчитывались цены, оставался фиксированным, что приводило к тому, что уровень цен был установлен ниже минимального уровня на величину девальвации национальной валюты. Вследствие этого параллельный импорт лекарственных средств из Румынии в страну, где цены на такие препараты выше, стал более интенсивным, что привело к дефициту отдельных препаратов на домашнем рынке. В долгосрочной перспективе введение такого ценового регулирования привело к отсрочке вывода инновационных ЛС на рынок Румынии рядом фармацевтических компаний.

Правовое регулирование не должно создавать для локальных производителей таких преференций, которые приводят к дискриминации иностранных участников рынка, и наоборот⁸. Это касается и системы ценообразования на ЛС. Предоставление иностранным товарам национального режима укладывается в базовые принципы ВТО. В тоже время вступление в ВТО должно открыть

⁶ Самылина И.А. Фармация. — М., 2012. — С. 98.

⁷ Лукашук И.И. Нормы международного права. — М., 2008. — С. 190–191.

⁸ Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. — М., 2009. — С. 219.

дополнительный рынок сбыта для национальных производителей. При этом важен не только подход законодателя на уровне программного закрепления этих принципов, но и техническое воплощение данного принципа в готовых нормах законодательных актов.

Российский фармацевтический рынок динамично растет на протяжении ряда лет. Основной прирост идет с 2005 г., что связано с внедрением системы ДЛО (дополнительного лекарственного обеспечения) и сменившей ее программы ОНЛС (обеспечения необходимыми лекарственными средствами) и «7 нозологий». В 2012 г. по оценкам экспертов объем фармацевтического рынка составил 548,8 млрд руб., что на 12% больше, чем в 2011 г. Вступление России в ВТО, безусловно, отразится на развитии отечественной фарминдустрии. С одной стороны, российские предприятия получают доступ на рынки стран, входящих в ВТО. С другой, — усиливается конкуренция со стороны производителей из стран ВТО. Ведь при вступлении в Всемирную торговую организацию не только Россия открыла свой рынок, но и ей открылись рынки других стран. Помимо обеспечения доступными и эффективными лекарственными препаратами населения России стал реальнее выход на мировой рынок сбыта, в первую очередь в секторе дженериков, а также и с российскими инновационными разработками.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ФОРМ ИЗЪЯТИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Андрей Андреевич Данельян

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного частного права
Дипломатическая академия МИД РФ

В доктрине международного права проблема национализации (экспроприации) иностранной собственности в течение всего прошлого века была одним из наиболее дискуссионных вопросов. В настоящее время право государства на экспроприацию начали признавать повсеместно.

МЦУИС в своем решении по делу *Compania del Desarrollode Santa Elena S.A. против Республики Коста-Рика* констатировал, что согласно международному праву принимающее государство вправе экспроприировать иностранную собственность в пределах своей территории в общественных целях и при условии выплаты быстрой, адекватной и эффективной компенсации¹.

В литературе используются разные термины для обозначения действий государства по принудительному переходу права собственности: национализация, экспроприация, изъятие собственности, реквизиция, конфискация и т.д.

Понятия «экспроприация» и «национализация» нередко употребляются как отличные друг от друга термины, однако понятие «национализация» является частью более широкого понятия «экс-

¹ ICSID Case № ARB/96/1. URL: http://www.worldbank.org/icsid/cases/santalena_award.pdf.

проприация»². Другие ученые замечают, что понятия «национализация» и «экспроприация» часто употребляются как взаимозаменяемые понятия³. Д. Карро и П. Жюйар полагают, что экспроприация является результатом административной меры, национализация вытекает из законодательного акта, а конфискация представляет собой меру ответственности (санкцию)⁴.

Считаю несостоятельной высказанной в специальной литературе мысли о том, что экспроприация (национализация) может быть основана на обычных нормах международного права⁵. При этом данную мысль пытаются закрепить, ссылаясь на международный стандарт режима инвестиций. Но следует иметь в виду, что международный стандарт режима инвестиций — это стандарт справедливого и равного режима. Стандарт, как известно не что иное, как общий принцип международного права⁶. А этого недостаточно для изъятия иностранных инвестиций.

В международно-нормативном плане право государств национализировать собственность иностранных инвесторов закреплено только в многосторонних и двусторонних международных инвестиционных договорах, а также в актах национального законодательства. Например, в ст. 11 Сеульской конвенции экспроприация обозначается как любое законодательное действие или административное действие или бездействие, исходящее от принимающего правительства, в результате которого владелец гарантии лишается права собственности над своим капиталовложением, контроля над ним или существенного дохода от такого капиталовложения, за исключением общеприменимых мер недискриминационного ха-

² *Harris D.J. Cases and Materials on International Law.* — London, 1998. — P. 549.

³ *Martin Dixon, Robert McCorquodale. Cases and Materials on International Law.* Third edition. — London, 1991. — P. 467.

⁴ *Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право.* — М., Международные отношения, 2002. — С. 432.

⁵ См., например: *International Investment Agreements: Key Issues / U.N. Conference on Trade and Development.* — N.Y.; Geneva, 2004. — Vol. 1. — P. 235.

⁶ *Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право.* — М., 2000. — С. 378.

рактера, обычно принимаемых правительствами с целью регулирования экономической деятельности на своей территории.

Категории «национализация» и «экспроприация» в двусторонних инвестиционных договорах имеют обобщающий характер, так как под мерами, принимаемыми в этой связи, понимают не только сам акт национализации или экспроприации, но и любые иные акты, результатом которых являются принудительное «изъятие», «отчуждение» инвестиций. Причем эти термины используются как синонимы. Так, например, ст. 7 двухстороннего соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о поощрении и взаимной защите инвестиций 1996 г. имеет название «экспроприация»⁷.

Что касается российского законодательства, то оно одновременно использует несколько понятий: изъятие собственности, национализацию, реквизицию, конфискацию и др., которые в определенной степени пересекаются друг с другом по своему содержанию. Так, в соответствии с п. 1 ст. 242 ГК РФ в интересах общества в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). Подобная дефиниция закреплена в п. 1 ст. 51 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 235 ГК национализация это обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, которая должна производиться на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 ГК РФ.

В доктрине международного права национализация (экспроприация) рассматривается как бесспорная прерогатива суверенного государства. Иностранному инвестору определенно заинтересован не только в создании государством понятных и стабильных норм права, но и защите своей собственности от изъятия ее государством и одностороннего прекращения заключенных контрактов.

⁷ ДИД между Российской Федерации и Республики Казахстан // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 2.

В самом общем виде под национализацией понимается изъятие имущества, находящегося в частной собственности, и передача в собственность государства. Г.Е. Вилков в своей книге «Национализация и международное право», дал определение национализации в общем смысле, назвав ее как переход частной собственности в государственную. Объектом национализации может быть частная собственность собственных и иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

Классическое международное право рассматривало любые действия, затрагивающие иностранную собственность, как нарушение приобретенных прав, а сами эти права считались находящимися под международной защитой⁸.

В современном международном праве существуют две основные доктрины по поводу национализации⁹.

Традиционная западная доктрина также признает право государства на экспроприацию, но требует, чтобы она осуществлялась: а) в общественных интересах; б) на законном основании; в) без дискриминации; г) сопровождалась быстрой, адекватной, эффективной компенсацией.

Относительно развивающихся государств можно сказать, что они придерживаются доктрины, согласно которой право на национализацию является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета. Они выступают за то, чтобы вопросы права собственности были, прежде всего, прерогативой национального законодательства, которое может допускать изъятие собственности иностранных инвесторов, например, по цене ниже рыночной. Этот аргумент использовался в продолжающихся спорах вокруг иностранных инвестиций в Латинской Америке, по поводу массовых национализаций в освободившихся от колониального режима странах Азии и Африки.

В доктрине и международной договорной практике государств получило широкое распространение положение о необходимости

⁸ *Хименес де Аречага Э.* Современное международное право. — М., 1983. — С. 451.

⁹ *Shwarzenberger G.* Foreign investments and international Law. — L., 1969. — P. 5–11.

соблюдения ряда условий при проведении экспроприации, для того чтобы она соответствовала международному праву¹⁰. Она должна проводиться: 1) в публичных целях; 2) на недискриминационной основе; 3) с выплатой компенсации; 4) в соответствии с установленным порядком.

В судебной и арбитражной практике можно встретить дела, в которых суды и арбитражи в качестве обязательного условия выделяли лишь отсутствие дискриминации и выплату компенсации, а наличие публичных целей не рассматривали в качестве неотъемлемого признака правомерной экспроприации. Например, Международный суд ООН в деле *Texaco Overseas Petroleum Co. And California Oil Co. v. Libya*¹¹ рассмотрел вопрос о правомерности осуществления национализации иностранной собственности в Ливии и заключил, что наличие публичных интересов не является необходимым условием правомерной национализации. Она может быть проведена по иным мотивам. Вместе с тем, Международный суд ООН отметил, что наличие политического мотива может сделать национализацию дискриминационной, и тем самым обратился к уже иному условию проведения экспроприации. В деле *Libyan American Oil Co. v. Government of the Libyan Arab Republic* единственный арбитражный судья Mahmassani также отверг требование преследования публичной цели при осуществлении национализации и отметил, что любое государство свободно в установлении того, что необходимо осуществить в публичных интересах.

На современном этапе наибольшую опасность приобретает так называемая «*ползучая экспроприация*», которую можно определить как медленное, постепенное вторжение в сферы права собственности, что уменьшает ценность инвестиции. В этом случае правовой титул на собственность остается у инвестора, но права инвестора на использование собственности ограничиваются в результате вмешательства государства.

¹⁰ См., например: International Investment Agreements: Key Issues / U.N. Conference on Trade and Development. — N.Y.; Geneva, 2004. — Vol. 1. — P. 235; Takings of Property / UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements. — N.Y.; Geneva, 2000. — P. 12, 13.

¹¹ International Law Reports. — 1977. — Vol. 53. — P. 389–512.

Современная доктрина международного права признает, что сама по себе экспроприация (национализация) и подобные ей принудительные меры изъятия иностранной собственности не являются нарушением международного права. Международное право не ставит под сомнение возможность государства экспроприировать или национализировать иностранную собственность в рамках его территориальной юрисдикции.

Государства самостоятельно регулируют во внутреннем праве вопросы, возникающие по поводу права собственности, в силу своего суверенного равенства, и международное право признает, что это входит во внутреннюю компетенцию каждого государства¹².

Но тем не менее, изъятие иностранной собственности, даже если это касается суверенного государства и его юридических и физических лиц, может подпадать под действие международного права. В этом случае условия перехода собственности приобретают международно-правовой характер в силу заключенного международного универсального, или регионального, или же двустороннего договора.

¹² Вилков Г.Е. Национализация и международное право. — М., 1962. — С. 36.

ПРЕДОТГРУЗОЧНАЯ ИНСПЕКЦИЯ ТОВАРОВ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Полина Николаевна Андреева

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Polina.fox@mail.ru

Предотгрузочная инспекция — это деятельность специализированной частной компании по проверке отгрузочной партии товаров. Это осуществляется по договоренности с правительством государства. Целью проведения такого мероприятия является защита прав и интересов потребителя, а также противодействие искажению информации об импортируемых товарах или занижению их стоимости, наряду с обеспечением финансовых интересов, в частности предотвращение уклонения от уплаты налогов и таможенных пошлин, коммерческого мошенничества и оттока капитала из страны. На примере Российской Федерации, Правительство Российской Федерации вправе вводить такой вид инспекции в отношении отдельных товаров, импортируемых на территорию Российской Федерации¹.

Итак, что же такое предотгрузочная инспекция, если рассмотреть ее более детально? Это проверка цены товара за единицу и отражение качества и количества товара перед отправкой его в страну ввоза. Данная услуга может обеспечить всей необходимой информацией, которая по каким либо причинам может быть недоступна таможенным органам. Иными словами эту деятельность

¹ Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 № 164-ФЗ. (ст. 28) // СПС «КонсультантПлюс».

можно рассматривать как передачу определенных функций таможенных органов. Все вышесказанное при нормальном урегулировании и действии является важным моментом для эффективности и роста экономики страны в целом.

В годы широкомасштабного применения обязательной предотгрузочной инспекции, которая применялась с 1980 по начало 1990-х гг., Международный валютный Фонд и всемирный Банк давали рекомендации развивающимся странам передавать часть таможенных функций компаниям, занимающимся такими инспекциями². К числу крупнейших и известных можно отнести такие как SGS (Société Générale de Surveillance)³ и Cotecna. Данные рекомендации были приняты большим количеством развивающихся стран, и в период с 1993 по 2003 г. количество таких стран возросло с 22 до 44. И в настоящий период большинство стран стремится делегировать свои полномочия в этой сфере частным компаниям. В этом есть как свои плюсы, так и свои минусы. Хотелось бы более детально изучить их и выяснить, действительно ли так необходимо проводить данное мероприятие.

Проведение предотгрузочной инспекции увеличивает доходы государства, защищает потребителей и предоставляет возможным проверку соответствия национальному законодательству, однако известны случаи, когда такое мероприятие приводило к катастрофическим результатам, например, в Пакистане, когда так называемая частная независимая компания SGS была вовлечена в подкуп правящих кругов. Также известны факты, когда такая деятельность не приносила никакой выгоды, например, в Индонезии.

Размер затрат на проведение таких инспекций крайне высок и составляет от 1 до 1,5% от общего объема импорта. Инспектирующая компания собирает необходимую информацию, однако, порой, данная информация не учитывается правящими кругами страны. Так, например, вышеупомянутая компания SGS, инспектируя грузы в Пакистане, выявила недоплату таможенных пошлин на сумму в 650 млн долл.

² URL: <http://www.imf.org/external/ns/loe/cs.aspx?id=65>.

³ URL: <http://www.sgs.ru/ru-RU/Industrial-Manufacturing/Services-Related-to-Logistics/Pre-Shipment-Inspection.aspx>.

Согласно исследованию Всемирного Банка около 50% доходов от проведения инспекций не поступают в государственную казну по причине того, что государства не могут использовать правильно полученную в ходе инспекции информацию. Даже на территории государств, где предотгрузочная инспекция оценивается с положительной стороны, к примеру, на Филиппинах, в годы расцвета обязательной предотгрузочной инспекции, в начале 1990-х гг., доходы от проведения инспекции снижались. Причиной этому являлась практика осуществления импортных операций через зоны сводной торговли, а впоследствии и контрабандный ввоз товара на территорию государства⁴. Схожая ситуация сложилась и в Аргентине и в Мозамбике.

Следует заметить, что проведение инспекций частными компаниями не может полностью искоренить необходимость проведения таможенных реформ, реформ в сфере налогообложения, снижения таможенных барьеров. Проведение такой инспекции сохраняет зависимость развивающихся стран от импортных пошлин.

Некоторые страны вступили на путь изменений. Так, например, Аргентина отменила обязательную предотгрузочную инспекцию и начала совершенно иначе регулировать этот сектор. Данное государство установило минимальные допустимые цены на импорт, а также урегулировало вопрос трансграничного обмена информацией о стоимости товаров. В других случаях, когда государства не хотят полностью отказываться от проведения предотгрузочной инспекции, они просто заключают договоры на проведение такой инспекции с несколькими инспектирующими компаниями, что позволяет получать более точные данные и способствует развитию конкуренции между проверяющими компаниями.

В настоящее время все меньше государств обращается к компаниям за проведением инспекции грузов. Одной из причин, помимо вышеупомянутых, является тот факт, что объем международной торговли практически не меняется и большинство стран латинской Америки и азиатского региона проводят политику сни-

⁴ *Сабельников Л.В.* Международная торговля и торговая политика // Бюллетень иностранной коммерческой информации. — 1996. — № 132. — С.1, 3–4.

жения величины таможенных пошлин. Однако нельзя полностью исключать важность проведения таких инспекций, потому что в настоящее время деятельность таких частных компаний уже необходима в проверке соответствующих стандартов и сертификатов качества на поставляемую продукцию.

Большинство стран третьего мира до сих пор нуждаются в проверке и проведении таких инспекций. Таким странам легче контролировать внешнеторговые сделки, чем операции на внутреннем рынке. Так как во внешнеторговой деятельности преобладает узкий круг импортеров и экспортеров. Никто не исключает проблемы контрабандного ввоза товаров, но в большинстве таких стран поток товаров проходит через транзитные склады, что позволяет лучше контролировать качество и количество товара.

Большинство стран проводит такой вид инспекции с целью увеличения доходов от налогов. Так, например, страны, испытывающие серьезные финансовые трудности, такие как Конго, Камерун, Эфиопия и ряд других, облагают большими пошлинами даже свой собственный экспорт с целью увеличения налоговых поступлений. А вот страны, которые входят в организацию экономического сотрудничества и развития, пошлины на экспорт практически отсутствуют, а также отмечается колоссальное снижение импортных пошлин⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что хотя развитые страны ратуют за свободную торговлю и за открытые рынки капитала, для бедных стран проведение таких инспекций является практически едва ли не единственным способом финансирования своих нужд за счет таможенных пошлин.

В завершении хотелось бы рассмотреть ситуацию с предотгрузочной инспекцией в Российской Федерации. В российском бюджете отмечались крупные потери в связи с недополучением таможенных платежей. Под удар попадали отечественные производители, так как не могли конкурировать с потоком некачественной продукции по низким ценам. Низкие цены были обусловлены нелегальным или не совсем легальным происхождением такой продукции. Наиболее затронутой бесконтрольным импортом сферой

⁵ URL: <http://oecdru.org/publics.html>.

являлась легкая промышленность. Таким образом, предотгрузочная инспекция являлась одной из наиболее эффективных мер в борьбе по противостоянию такой продукции. Основоположителем такой борьбы стало министерство экономического развития, а впоследствии его поддержали такие органы как министерство финансов, министерство юстиции, существовавшее на тот момент министерство промышленности и энергетики, а также антимонопольное ведомство.

Предотгрузочная инспекция в Российской Федерации подразумевает под собой тот факт, что большинство товаров, поступающих на территорию Российской Федерации, досматриваются на экспортной территории инспектирующими компаниями, которые уполномочены на это российским Правительством⁶. Такая инспекция помогает таможенным органам в проведении таможенного контроля, а также упрощает поставку товаров на территорию Российской Федерации.

Также весомым преимуществом является тот факт, что проведение такой инспекции незамедлительно доводится до сведения контролирующих органов, что обеспечивает непрерывность и эффективность контроля за ввозом товаров. В целях снижения убытков при ввозе товаров Российская Федерация снижает таможенные пошлины на тот ряд товаров, которые подлежат инспекции.

Некоторые противники предотгрузочной инспекции говорят о временных задержках и последующих от этого убытках. Однако это не так, потому что механизм инспекции не требует ни дополнительного досмотра, ни перезагрузки товаров.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что такая предотгрузочная инспекция является на сегодняшний день гарантом качества и дополнительным доказательством гарантии того, что сторона, приобретающие такие товары, после соответствующей инспекции, получит именно те товары, которые она заказывала, а также, что все условия были соблюдены и документация находится и оформлена в надлежащем порядке.

⁶ Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 № 164-ФЗ. (ст. 28) // СПС «КонсультантПлюс»

В целях недопущения посредственной проверки и недопущения ошибок, которые могут повлечь за собой совершения различного рода преступлений, государство должно пристально следить и проверять заключения проверок таких независимых частных компаний.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СПОРОВ

Анастасия Сергеевна Ващук

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

В 60-х гг. XX века в рамках Международного банка реконструкции и развития (МБРР) была проведена обширная работа по разработке единой системы по урегулированию инвестиционных споров. Основной целью было увеличение инвестиционных потоков путем снижения некоммерческих рисков, для чего было необходимо создание специализированных методов разрешения споров, связанных с капиталовложениями в иностранные государства. В итоге, 18 марта 1965 г. в Вашингтоне была принята, а 14 октября 1966 г. вступила в силу Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств¹ (далее — Конвенция), в соответствии с которой был создан Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), являющийся автономным международным арбитражным институтом, входящим в группу Всемирного Банка. Штаб-квартира МЦУИС находится при МБРР в Вашингтоне. По последним данным 158 государств подписали Конвенцию, из них 147 являются участниками Центра²,

¹ Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств (Вашингтон, 18 марта 1965 г.). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=15167>.

² List of Contracting States and Other Signatories of the Convention. URL: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=ContractingStates&ReqFrom=Main>.

Российская Федерация подписала Конвенцию 16 июня 1992 г., но не ратифицировала.

Главной особенностью Центра является ее специализированность: посредники и арбитры МЦУИС обладают значительным опытом в рассматриваемой сфере. С момента создания Центр участвовал в разрешении более 300 дел и значительно обогатил практику толкования и применения норм международного инвестиционного права, другие институты и учреждения активно ссылаются на его решения и выработанные положения в своих докладах и договорах. В рамках Центра активно ведется научная работа по вопросам унификации подходов в данной отрасли международного экономического права: издаются журналы, сборники инвестиционных договоров и обзоры законодательства государств в сфере инвестиций, проводятся научные конференции³.

Помимо Конвенции и Дополнительного протокола 1978 г. в своей деятельности МЦУИС руководствуется рядом регламентов, принятых в 1985 г. относительно возбуждения и проведения согласительной и арбитражной процедур, а так же административных и финансовых правил деятельности Административного Совета⁴.

О компетенции МЦУИС говорится в ст. 25 Конвенции, согласно которой его юрисдикция может возникнуть при наличии трех условий: *ratio ne personae*, *ratio nemateriae*, *ratio nevolontatis*⁵.

Сторонами спора должны являться государство-член Вашингтонской конвенции и частное лицо другого государства-участника МЦУИС. Если речь идет о применении дополнительного механизма, достаточно участия в организации лишь принимающего государства или государства происхождения инвестора⁶.

³ ICSID Publications. URL: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRH&actionVal=ViewPublications&reqFrom=Main>.

⁴ Козьменко А.В. Отдельные аспекты структуры и деятельности Международного центра по урегулированию инвестиционных споров // Вестник РУДН. Серия «Политология». — 2011. — № 2. — С. 52.

⁵ Delaume Georges. Le Centre International pour le règlement des différends relatifs aux Investissements. — Clunet, 1982. — P. 775.

⁶ Rambaud Patrick. Note sur l'extension du Système CIRDI // AFDI. — 1983. — P. 293.

Спор должен быть непосредственно связан с инвестициями. Однако в Конвенции не дано определения термину «инвестиции», и не уточняется, что подразумевается под «непосредственной связью». Согласно ст. 41 Конвенции, учрежденные сторонами Арбитраж или Комиссия сами определяет свою компетенцию. Расширительное толкование термина «инвестиции» позволяет МЦУИС рассматривать дела, основанные на спорных правоотношениях даже косвенно относящиеся к инвестированию. Подобное имело место быть в делах *Alpiclaim — AlemaniClaim — Giovana A Beccara u другие против Аргентины* и в *Société africaine de construction au Congo, Africa Holding Company, INC против Соединенных Штатов Америки*, когда внешний долг был приравнен по смыслу к инвестициям. В другом случае, *Salini Costrutorry SpA u Ital-strade SpA против Королевства Марокко*, судьи расценили, что договор строительного подряда может быть квалифицирован как договор инвестиционного характера. Центр может расценить приемлемым заявление о рассмотрении спора, если основная сделка не является по своему характеру обыкновенной торговой сделкой. Например, как в деле *Ceskoslovenska Obchodni Banka, A.S. против Словацкой Республики*⁷ по поводу операций по переводу долга как результат приватизации Чешского банка⁸. Решающими критериями при определении природы капиталовложения являются их срок, регулярность получения дохода, наличие определенного экономического риска и такие аспекты как важность и существенность проекта в рамках программы по развитию принимающего государства⁹.

Для распространения юрисдикции Центра на спор, возникший между сторонами, необходимо наличие их письменного согласия о передаче дела в МЦУИС, после заключения которого ни одна сторона не может отказаться в одностороннем порядке. Условие об арбитраже может быть выражено в договоре сторон или в нацио-

⁷ ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 1999. — Vol. 14. — № 1. — P. 251–283.

⁸ Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право и процесс: Учебник. — М.: Проспект, 2010. — С. 299.

⁹ Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements // Doc. UNCTAD/EDM/Misc.232. 2003. — P. 14.

нальном инвестиционном законодательстве принимающего государства, в двусторонних и многосторонних соглашениях.

Существует несколько видов положений двусторонних инвестиционных договоров, согласно которым способна возникнуть юрисдикция МЦУИС. Это может быть указано простой формулировкой, что «по соглашению сторон» спор передается на рассмотрение в МЦУИС, как, например, в Договоре между Швецией и Малайзией. Согласно нормам некоторых ДИД полномочие по рассмотрению спора Центром устанавливается императивно, отказ возможен только при наличии «веских на то оснований», такая формула содержится в Договоре между Нидерландами и Индонезией. В ряде договоров Центр не указан вовсе, однако положение «соглашаться на любые требования со стороны инвестора по процедуре урегулирования спора» не исключает возможности, что сторона выберет именно его¹⁰.

Первым случаем, когда юрисдикция Центра возникла именно из положений ДИД, а не договора сторон, было дело *Asian Agricultural Product LTD против Республики Шри-Ланка*¹¹, рассматриваемое МЦУИС в 1990 г.. Заявитель ссылаясь на ст. 8 Соглашения о защите инвестиций, заключенного между Шри-Ланкой и Великобританией в 1980 г. и, в дальнейшем, распространившим свое действие на Гонконг посредством обмена нотами. Арбитры рассудили, что в силу самого факта существования ДИД, договорные обязательства между принимающим государством и инвестором трансформированы в международные обязательства по смыслу международного публичного права. И в этом они увидели доказательство согласия сторон на то, что бы считать данный акт основным источником своих прав и обязанностей¹².

Вопросы применимого права урегулированы в ст. 42 Конвенции, согласно которой спор рассматривается в соответствии с нормами права, выбранного соглашением сторон. При отсутствии

¹⁰ Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право и процесс: Учебник. — М.: Проспект, 2010. — С. 308.

¹¹ ICSID Reports. — Cambridge, 1997. — Vol. 4. — P. 246–251.

¹² Patrick Rambaud Des obligations de l'État vis-à-vis de l'investisseur étranger // AFDI. — 1992. — P. 505.

соглашения применяется право принимающего государства, международное право выступает в роли дополнительного источника¹³.

Конвенция устанавливает, что МЦУИС обладает полной международной правосубъектностью и вправе заключать договоры; приобретать и распоряжаться движимым и недвижимым имуществом; возбуждать судебное разбирательство.

МЦУИС берет на себя всю организацию процесса: предоставляет место проведения процедур и переводчиков, подготавливает отчеты и проекты постановлений и т.д. По общему правилу, местом проведения процедур МЦУИС является его штаб-квартира в Вашингтоне. Однако, стороны свободны в выборе любого другого места, удовлетворяющего определенным требованиям.

Центр предоставляет два способа урегулирования споров: арбитраж и примирение. Процедура примирения является более гибкой и неформальной, ее цель — достижение взаимовыгодного соглашения путем компромисса. Однако, главным недостатком такого метода является необязательность полученного решения: добросовестное исполнение условий соглашения подразумевается, но не существует мер принуждения.

В отличие от примирения, арбитраж — более формальная и официальная процедура. Решение арбитража обязательно к исполнению, должно быть ясным и определенным, по договоренности сторон, может быть основано на принципе «справедливости и доброй совести» (*ex aequo et bono*). Исполнение решения проводится в соответствии с законодательством государства, на территории которого рассматривался спор. Судебная практика показала, что большое количество споров заканчиваются во время разбирательства заключением мирового соглашения.

Пересмотр и отмена решения возможно в случае, если одной из сторон стало известно о новых фактах, имеющих существенное значение для решения по делу. Необходимо, чтобы эти факты не были известны арбитражу и заявителю в момент вынесения решения, а также чтобы это незнание не являлось результатом его небрежности (ст. 51 Конвенции). Согласно ст. 52 Конвенции каждая

¹³ CIRDI — Clause modèles. URL: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/model-clauses-fra/main-fra.htm>.

из сторон вправе требовать отмены решения арбитража в случае, если: арбитраж превысил свои полномочия; арбитраж был учрежден ненадлежащим образом; имело место существенное отступление от правил процедуры; имел место подкуп одного из арбитров; решение арбитража было ненадлежащим образом обосновано. Однако, на практике, стороны редко прибегают к процедурам пересмотра и отмены решений, ввиду дороговизны всех процедур.

Что касается Дополнительных правил МЦУИС¹⁴, они были приняты 27 сентября 1978 г. для того, чтобы позволить обращение к ее услугам принимающим государствам, не присоединившимся к соглашению или частным лицам, государства происхождения которых не признали для себя обязательными положения Конвенции. Главный недостаток разрешения спора в соответствии с положениями Правил вытекает из того факта, что нормы Конвенции не применяются к Дополнительной процедуре, ее проведение целиком основано на Дополнительных правилах МЦУИС. Так в отношении решений, вынесенных в рамках Дополнительной процедуры, не применяются положения относительно их обязательности для сторон, они приравнены к решениям международных коммерческих арбитражей и исполняются в соответствии с положениями Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г., участницей которой является и Российская Федерация.

Многолетняя практика рассмотрения споров в рамках МЦУИС показала его эффективность и преимущество перед другими институтами. Прежде всего будучи полностью самостоятельной, независимой и децентрализованной системой, Центр располагает всеми средствами для обеспечения наиболее полного и справедливого процесса разрешения споров.

Одним из важнейших аспектов является то, что решения, вынесенные при участии МЦУИС, обязательны для исполнения и не подлежат пересмотру национальными судами государств. Процедура их признания и приведения в исполнение должна быть аналогичной той, что используется при исполнении решений местных судов.

¹⁴ Дополнительные правила МЦУИС. URL: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/AdditionalFacilityRules.jsp>.

В сравнении с другими арбитражными институтами стоимость процедур МЦУИС не так высока¹⁵. Хотя противники Центра заявляют об обратном, о чрезмерной дороговизне процесса и, следовательно, обременительности для развивающихся стран¹⁶.

Принадлежность МЦУИС к группе Всемирного Банка повышает его авторитет на международной арене. Другие международные учреждения часто ссылаются на Центр в своих документах, побуждая государства обращаться именно к нему¹⁷.

И, наконец, этой организации удалось то, что было невозможно обеспечить нормами внутригосударственного права и двусторонних договоров — выработать единые подходы и более полно урегулировать инвестиционные отношения. О влиянии МЦУИС на законодательную политику государств в сфере инвестирования свидетельствуют немало примеров. Так, в начале 1980-х гг. после рассмотрения арбитражами Центра ряда дел по национализации заметно ослабилась волна подобного вмешательства государства в экономику. Самыми иллюстративными из них были дела *Benvenuti & Bonfant против Демократической Республики Конго*¹⁸ и *A.G.I.P. против Демократической Республики Конго*, после вынесения решения по которым, государства согласились подчинить национализацию и экспроприацию определенным условиям, в частности, условию выплаты компенсации. Дело *Benvenuti & Bonfant против Демократической Республики Конго* еще примечательно тем, что инвестору был возмещен моральный ущерб.

Безусловно, чаще происходят нарушения прав инвестора, и в силу того, что обеспечить их соблюдение в отношениях, где один

¹⁵ ICSID Schedule of Fees effective as of January 1, 2013. URL: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=scheduledFees&reqFrom=Main>.

¹⁶ CADTM.Et de trois: après la Bolivie et l'Équateur, le Venezuela quitte le CIRDI! URL: <http://cadtm.org/Et-de-trois-apres-la-Bolivie-et-l>.

¹⁷ Козьменко А.В. Отдельные аспекты структуры и деятельности Международного центра по урегулированию инвестиционных споров // Вестник РУДН. Серия «Политология». — 2011. — № 2. — С. 54.

¹⁸ Emmanuel Gaillard. Chronique des sentences arbitrales. Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements (CIRDI). — 2009. — P. 353.

из субъектов государство, инструментами национального права достаточно сложно, международно-правовые механизмы больше ориентированы на защиту их прав. Но не стоит отрицать и возможные злоупотребления со стороны инвесторов по отношению к принимающим государствам. В частности, иски государства были удовлетворены в следующих делах из неправомερных действий инвестора: *Klöckner против Республики Камерун*, компания ввела в заблуждение Правительство Камеруна с целью получения большей прибыли; в деле между *Atlantic Triton и Гвинеей*, были установлены значительные недочеты в проекте *Atlantic Triton* — предоставление компанией достаточной информации касательно реализации проекта; в деле *Spp против Египта*, инвестор солгал относительно своих финансовых и технических возможностей, и арбитры рассудили, что, если бы государство не было введено таким образом в обман, соглашение с инвестором не было бы и заключено.

Что касается Российской Федерации, она подписала Вашингтонскую конвенцию еще в 1992 г., однако до сих пор не ратифицировала ее. Таким образом, на сегодняшний день, для урегулирования конфликтов между иностранными инвесторами и Россией в рамках Центра доступны лишь дополнительные процедуры МЦУИС.

По мнению ряда аналитиков, присоединение к системе МЦУИС может повлечь отрицательные последствия для России, так как это позволит многим иностранным компаниям предъявить свои требования России, что может неблагоприятно сказаться на экономике государства. Однако, совершенно очевидно, что во избежание возможных исков против Российской Федерации, достаточно лишь действовать в рамках установленных соглашениями правил. А расширение масштабов экономического сотрудничества, которое сопровождает присоединение к многосторонним механизмам регулирования различных сфер экономики, принесет намного больше выгоды, нежели отречение от них в страхе потерять крупные суммы за допущенные нарушения.

Самыми яркими противниками системы МЦУИС являются латиноамериканские государства, в их глазах Центр однозначно создан богатыми державами с целью укрепления своего превосходства, а значит, решения его несправедливы и ущемляют интересы

государств со слабой экономикой. После рассмотрения дел *Telecom Italia, ETI, Telefonica против Боливии* и *Bechtel, Suez против Боливии* (2007–2008 гг.), Боливия денонсировала Вашингтонскую конвенцию. Так же кричащим примером неуважения системы МЦУИС являются позиции Венесуэлы и Аргентины: обе страны были вынуждены выплатить крупные суммы в результате проведения национализации, однако руководители государств упорно отказывались исполнять решения, вынесенные арбитражами¹⁹. В частности, в заявлении МИД Венесуэлы ссылался на практику МЦУИС, который из 234 исков 232 раза вынес решения в пользу транснациональных компаний, а так же на тот факт, что согласно Конституции Венесуэлы любой спор в нефтяной сфере подлежит рассмотрению в национальных трибуналах²⁰.

Главный момент, которого опасаются некоторые государства, и почему предпочитают выработке универсальных норм заключение ДИД, возможная угроза их национальным интересам и стратегическим областям экономики²¹. Однако эти опасения напрасны, практика показала, что международно-правовые инструменты оправдывают свою эффективность и вовсе не ущемляют суверенитет государства.

Несомненно, присоединение России к Конвенции усилило бы позицию государства во внешнеэкономических отношениях, поскольку факт участия в системе МЦУИС обеспечивает дополнительные и эффективные гарантии защиты инвестиций от коммерческих рисков. Признание юрисдикции Центра значительно улучшает имидж страны, как современного, демократического и открытого государства, что, разумеется, способствует привлечению инвесторов.

¹⁹ URL: <http://www.bfm.ru/articles/2012/05/15/plakali-denezhki-repsol-v-argentine.html>.

²⁰ URL: <http://www.biztass.ru/news/id/32683>.

²¹ Фархутдинов И.З. Иностранные инвестиции: вызов экономическому суверенитету // Московский журнал международного права. — 2008. — № 3. — С. 5–20.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И НАНОТЕХНОЛОГИЙ В ЕС

Агнесса Олеговна Иншакова

доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой гражданского и международного частного права
ЮНЦ РАН при Волгоградском государственном университете

Проблемы законодательного обеспечения инновационного экономического развития, в целом, и нанотехнологий, в частности, в рамках региональных интеграционных союзов, где разрабатываются общие нормы права, устанавливающие единообразные правила поведения для всех субъектов соответствующего объединения рассмотрим на примере законодательства стран — участниц ЕС и СНГ.

Страны обеих международных организаций демонстрируют устойчивую современную общемировую тенденцию перехода от постиндустриальной экономики к инновационной лишь с разной степенью желаемых достигаемых эффектов¹.

Общепризнанного определения категории «инновационная экономика» в науке не существует.

И.В. Шевченко отмечает, что инновационная экономика базируется на «интеллектуальных ресурсах, наукоемких и информационных технологиях, эффективном использовании и качественном совершенствовании всех факторов производства»².

¹ См. подробнее: *Иншаков О.В.* Стратегия и тактика государственной политики развития наноиндустрии в России: Материалы к докладу на Общем собрании Отделения общественных наук РАН. 13 декабря 2010 г. — Москва – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2010.

² *Шевченко И.В., Александрова Е.Н.* Инновационная экономика: вопросы теории и основные тенденции развития // *Финансы и кредит.* — 2005. — № 14. — С. 7–16.

И.С. Матеров определяет инновационную экономику как экономику «основанную на знаниях, инновациях, на доброжелательном восприятии новых идей, новых машин, систем и технологий, на готовности их практической реализации в различных сферах человеческой деятельности»³.

Принципиального отличия между этими определениями нет, они схожи тем, что инновационная экономика основана на постоянном совершенствовании технологий, производстве и экспорте высокотехнологичной продукции.

Развитие и внедрение новых технологий дает надежду на решение самых острых проблем XXI в. (истощение энергоресурсов, изменение климата, безопасность продуктов питания, старение населения и др.), а также является одним из путей повышения уровня жизни населения и важным фактором экономического развития любого государства.

Академик В.И. Жуков в своей работе «The World Crisis: Economics and Sociology of Global Processes» обстоятельно проанализировав совокупность причин современного экономического кризиса, помимо финансовой, в перечне главных причин выделяет смену технологического уклада и переход к так называемому шестому его этапу. «В настоящее время, — отмечает ученый, — почти все отрасли производства достигли высшей точки своего развития. Теперь без технологической революции в энергетике, материаловедении, генетике, медицине, информатике и других областях прогресс невозможен»⁴.

В этой связи создание комфортных условий для научно-исследовательской деятельности, обеспечение кооперации научных

³ Матеров И.С. Факторы развития «новой экономики» в России // Экономист. — 2003. — № 2. — С. 3–11.

⁴ Жуков В.И. The World Crisis: Economics and Sociology of Global Processes. — М.: Publishing House «Soyuz», 2009. Данная монография посвящена мировому кризису, рассматриваемому автором как единение экономических и социологических аспектов, как глобальный процесс. В работе раскрывается природа кризиса; анализируется антикризисный финансовый, интеллектуальный, технологический и кадровый потенциал ведущих стран мира в сопоставлении с возможностями России. В данной работе большое значение уделяется выявлению резервных возможностей России и освещению ее конкурентных преимуществ. (Здесь и далее прим. автора.)

учреждений и финансирования инновационных проектов является важной задачей для государства. Правительство Российской Федерации не остается равнодушным к решению объективно обусловленным мировым экономическим развитием задач и в последнее время уделяет все большее внимание развитию науки и новых технологий⁵.

Процесс трансформации правового обеспечения создания современной инновационной инфраструктуры в рамках региональных интеграционных объединений имеет свою специфику, отражающуюся, в первую очередь, в интенсификации развития государственно-частного партнерства, как элемента замкнутого инновационного цикла, идущего от научной идеи к конкретному промышленному продукту, который должен быть востребован рынком и «встроен» в существующие технологические цепочки.

Анализ правовых документов, разработанных региональными интеграционными образованиями, такими как: Европейским Союз (далее — ЕС), Содружество независимых государств (далее — СНГ), Европейско-азиатское экономическое сообщество (далее — ЕвразЭС), позволяет выявить основные сферы развития современной инновационной инфраструктуры, развития инновационной деятельности и государственно-частного партнерства. Такими приоритетными направлениями, с точки зрения, как эффективного экономического развития региона, так и регионального законодательства, следует считать создание общего экономико-правового пространства науки и образования⁶ и рынка высокотехнологичной продукции⁷.

⁵ См. подробнее: *Инишкова А.О.* Вклад частного права в развитие отечественной наноиндустрии: унификационные тенденции // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2011. — № 9 (сентябрь). — С. 37–44.

⁶ *Инишкова А.О.* Региональная унификация правового регулирования образования в аспекте подготовки и аттестации научных кадров высшей квалификации // *Вестник Финансовой академии при правительстве РФ.* — 2010. — № 4. — С. 26–32; *Инишкова А.О.* Общие закономерности и перспективные тенденции развития глобального уровня правового регулирования образования // *Вестник Волгоградского государственного университета.* — Серия 5. — Юриспруденция. — 2010. — № 1 (12). — С. 99–106; *Инишкова А.О.* По итогам системного исследования зарубежной нормативно-правовой базы регулирования аттестации научных кадров // *Образование и право.* — 2010. — № 8 (12) август. — С. 24–40.

Для обеспечения планомерного и безопасного развития инновационной инфраструктуры необходима разработка программных документов, соглашений по осуществлению финансирования наноразработок, распределению расходной части финансирования высокорисковых проектов между государством и частными инвесторами, проведения специализированных исследований по регулированию объектов интеллектуальной собственности, обеспечению безопасности общественного здоровья, безопасности защиты потребителей и работников, защиты окружающей среды.

Как регулирующие органы, так и экспертное научное сообщество признают, что риски, связанные с применением нанотехнологий на сегодняшний день мало изучены⁸.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.04.2010 № 282 «О национальной нанотехнологической сети» нанотехнологии — технологии, направленные на создание и практическое использование нанообъектов и наносистем с заданными свойствами и характеристиками. В целом же наноиндустрия представляет собой межотраслевой комплекс организаций, а также междисциплинарный комплекс организаций (комплекс организаций, осуществляющих деятельность в рамках различных научных дисциплин на основе единого подхода к рассмотрению материи на атомно-молекулярном уровне), обеспечивающих и осуществляющих целенаправленную деятельность по разработке и коммерциализации нанотехнологий⁹.

В современном юридическом понимании, нашедшем отражение в научной литературе, нанотехнология — это целенаправленная человеческая деятельность по производству и использованию (включая отображение, измерение, моделирование и управление материей) материалов с преднамеренно внедренными особенно-

⁷ Аюпов Э. Евросоюз: техническое регулирование в сфере нанотехнологий // Наноиндустрия. — 2010. — № 3. — С. 18–20.

⁸ См., например: *Инишкова А.О., Шищенко М.С.* Правовое регулирование минимизации инвестиционных рисков в сфере наноиндустрии // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. — 2011. — № 2 (15) — С. 82–90.

⁹ Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 18. — Ст. 2250.

стями, вплотную к атомному или молекулярному масштабу, имеющих размер от 1 до 100 нм¹⁰.

Появление качественно-новых международно-правовых норм прямого действия, обеспечивающих эффективный единообразный переход стран — участниц ЕС от постиндустриальной экономики к инновационной, в том числе и в отношении хозяйствующих субъектов регионального объединения как непосредственных акторов ее микроуровня, действующих в статусе ранее неизвестных организационно-правовых форм ведения предпринимательской деятельности логично, изучать на примере гармонизации и унификации права ЕС, достигшего наивысшей степени региональной правовой интеграции¹¹. Кроме того, в российском частнопровом регулировании общие традиции европейского континентального права остаются доминирующими.

Изучение опыта Европейского союза — главного стратегического внешнеэкономического партнера России, в этом направлении может оказаться весьма ценным при планировании аналогичной отечественной политики. Исследование унифицированных норм ЕС в целях совершенствования российского правового регулирования сферы наноиндустрии становится тем более актуальным, чем большую поддержку получает концепция формирования и развития «единого европейского экономического пространства».

В данном контексте, в первую очередь, исследовательского внимания заслуживает опыт ЕС в разработке программных документов, создающих основу развития наноиндустриализации. Еще в 2004 г. Комиссией ЕС был принят подход «О Европейской страте-

¹⁰ Зульфугарзаде Т.Э., Хатаева М.А. Основы правового регулирования нанотехнологий в Российской Федерации // Адвокат. — 2009. — № 5. — С. 93–113.

¹¹ Иншакова А.О. Новые формы хозяйствования как слагаемые успеха интеграции РФ в единое экономическое пространство с ЕС // Право и государство: теория и практика. — 2010. — № 10 (70). — С. 98–104; Иншакова А.О. Европейские минимальные правовые стандарты в российском антимонопольном регулировании (часть 2) // Цивилист. — 2010. — № 3 (июль-сентябрь). — С. 90–97.

гии в сфере нанотехнологий»¹². В 2005 г. Комиссия ЕС приняла План действий в области науки и нанотехнологий¹³. В 2006 г. Комиссия ЕС приняла Инновационную стратегию Европейского Союза¹⁴. Эти правовые акты ЕС направлены на регулирование вопросов финансирования наноразработок, развития государственно-частного партнерства, разработку кадровой и образовательной политик, связанных с требованиями инновационной экономики.

Вопросам правового обеспечения процесса развития nanoиндустрии также уделяется значительное внимание при разработке многолетних рамочных программ ЕС — основного финансового инструмента ЕС для поддержки и развития научных исследований и технологических разработок, предусмотренного главой XIX договора о функционировании¹⁵.

Изучение и анализ упомянутых программ как правовой основы развития и финансирования инновационной экономики регионального интеграционного объединения, важно для России, принимающей участие в седьмой рамочной программе в качестве одной из стран, входящих в список «International Cooperation Partner Countries» (ICPC)¹⁶, наряду со странами участие в которой принимают международные организации.

С 1984 г. Европейский союз путем принятия рамочных программ создавал условия для развития науки и поощрял исследова-

¹² Communication from the Commission «Towards a European strategy for nanotechnology», 12.5.2004 COM (2004) 338 final. URL: <http://www.delrus.cec.eu.int>.

¹³ Communication from the Commission «Nanosciences and nanotechnologies: An Action Plan for Europe 2005-2009, 07/06/2005 COM (2005) 243 final. URL: <http://www.delrus.cec.eu.int>.

¹⁴ Communication from the Commission «Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU» 13.09.2006 COM (2006) 502 final. URL: <http://www.delrus.cec.eu.int>.

¹⁵ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>.

¹⁶ См. подробнее: *Инишкова Е.И.* Международное сотрудничество России в сфере nanoиндустрии: направления и формы // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2011. — № 9. — С. 23–28.

тельную деятельность. Это позволило выработать новый подход, основанный на кооперации, быстром и свободном обмене информацией и результатами исследований. Между тем, к 2000 г. научно-исследовательский сектор в ЕС все еще был слишком фрагментирован, Европа отставала по доле ВВП в инновационной сфере от своих ближайших конкурентов (США и Япония). Для преодоления этих проблем Европейская комиссия в январе 2000 г. выступила с предложением о создании единой Европейской исследовательской зоны (далее — ERA), которое было принято в марте того же г. на саммите ЕС в Лиссабоне¹⁷.

Концепция ERA предлагала установить границы зоны, свободной для научных исследований, увеличить количество рабочих мест и тем самым повысить конкурентоспособность Европы. Она сочетает в себе три идеи:

- создание «внутреннего рынка» инноваций, основанного на свободном обмене знаниями, технологиями и научными кадрами, кооперации, стимулировании конкуренции и оптимальном распределении ресурсов;

- реструктуризация европейских исследовательских организаций с целью улучшения координации национальных программ в области инноваций;

- развитие общеевропейской политики в отношении инноваций, в том числе осуществление финансирования исследовательских проектов, учитывая все нюансы как национальных, так и общеевропейских стратегий развития.

Для реализации этих идей концепция ERA предусматривала следующие меры:

- оптимизация материальных ресурсов и возможностей на общеевропейском уровне;

- согласованное использование государственных инструментов и ресурсов. В рамках предложенной идеи кооперации и открытости в Европе были учреждены научно-исследовательские орга-

¹⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — Towards a European research area. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0006:EN:NOT>.

низации, имеющие межгосударственный характер. К таким организациям относятся: Европейское научное общество (European Science Foundation, ESF), Европейское космическое агентство (European Space Agency, ESA), Европейское сотрудничество в области научно-технических исследований (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research, COST);

– привлечение инвестиций из частного сектора. В рамках этой задачи предлагалось поощрение венчурных инвестиций, создание предприятий, а также разработка эффективных средств защиты интеллектуальной собственности. Краеугольным камнем в решении данной задачи был и остается вопрос защиты интеллектуальной собственности;

– создание единой системы научно-технического консультирования для подготовки и осуществления политики ЕС. Европейская система исследований должна быть организована с учетом потребностей, возникающих на различных этапах реализации государственной политики;

– решение проблемы нехватки кадров и повышение мобильности европейских исследователей;

– повышение привлекательности ЕС для исследователей и инвестиций;

– выработка общей позиции в отношении этических проблем науки и технологий. В рамках данной задачи необходимо было наладить диалог между исследователями и другими секторами общества (гражданами, экспертами, руководителями предприятий, политиками), укрепить связи между национальными и общеевропейскими комитетами по этике и выработать общий подход, общее видение этических вопросов, связанных с наукой и техникой.

Основными финансовыми инструментами для развития ERA стали последовательно вначале 6-я Рамочная программа ЕС¹⁸,

¹⁸ Decision No 1513/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 concerning the sixth framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002 to 2006). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0006:EN:NOT>.

принятая на период с 2002 по 2006 г., а затем 7-я Рамочная программа ЕС¹⁹, принятая на период с 2007 по 2013 г.

Главной целью шестой рамочной программы было создание единого Европейского исследовательского пространства путем содействия большей интеграции и координации в ранее сильно фрагментированном научно-исследовательском секторе Европы.

Также программа предусматривает введение двух новых инструментов: сети передовых технологий и комплексных (объединенных) проектов.

Целью сетей передовых технологий являлась постепенная интеграция деятельности партнеров. Комплексные проекты же представляли собой масштабные исследовательские проекты, сочетающие в себе частное и государственное финансирование и направленные на решение четко установленных научно-технических задач. Они составили основу исследований в Европе.

Кроме того, шестая рамочная программа регулировала деятельность Объединенного исследовательского центра (JRC).

Любое физическое или юридическое лицо могло подать заявку на участие в программе и получить поддержку. Другими словами, университеты, международные организации, исследовательские институты, малые, средние предприятия и крупные компании могли принять участие в программе.

Важным моментом стало то, что исследователи из стран-кандидатов могли получать поддержку в рамках программы на равных условиях с исследователями из стран-участниц. До принятия шестой рамочной программы это было возможно только в том случае, если они сотрудничали с исследователями из ЕС.

¹⁹ Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007-2013) URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D1982:EN:NOT>, 2006/969/EC: Council Decision of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Atomic Energy Community (Euratom) or nuclear research and training activities (2007 to 2011). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0969:EN:NOT>.

Следующим шагом на пути создания единого ERA стала седьмая рамочная программа по исследованиям, технологическому развитию и демонстрационной деятельности (2007–2013), принятая в 2006 г. и действующая в настоящее время. Данная программа была разработана ЕС совместно с РФ. Основной целью этой программы является поддержка и развитие науки и исследований в едином пространстве стран — участниц ЕС, а также повышение конкурентоспособности европейских исследований, образовательных и инновационных сфер. Эта программа также является одним из важнейших элементов реализации Лиссабонского договора по развитию и конкурентоспособности²⁰.

7-я Рамочная программа адаптирована к потребностям ЕС в плане экономического роста и занятости. После консультаций с общественностью, были определены четыре основных направления, которым соответствуют четыре специальные программы.

Сотрудничество. Целью данной программы является содействие сотрудничеству между предприятиями, исследовательскими центрами и органами государственной власти в ЕС, а также поддержание международного сотрудничества. Данная программа охватывает десять «тематических» областей, соответствующих основным областям знаний и технологий, в которых необходима поддержка транснационального сотрудничества в целях решения социальных, экономических, экологических и промышленных задач, в том числе и нанонауки, нанотехнологии, материалы и новые производственные технологии.

Идеи (инновации). Программа предназначена для поощрения инновационных исследований в Европе, то есть исследований, направленных на открытие новых знаний, которые в корне меняют наше представление о мире и наш образ жизни.

Люди. В программу заложены значительные финансовые ресурсы для улучшения карьерных перспектив ученых в Европе и привлечения большего количества высококвалифицированных молодых исследователей.

²⁰ *Инишкова А.О.* Задачи межгосударственного гражданского права в сфере наноиндустрии. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2011.

Мощности. Программа предназначена дать исследователям мощный инструмент, который позволит им повысить качество и конкурентоспособность европейских исследований.

Кроме того, 7-я Рамочная программа будет финансировать на прямую деятельность Объединенного исследовательского центра (JRC) и действия, Евратома, охватываемые Рамочной программой. Это исследования в области термоядерной энергетики, в области ядерного деления и радиационной защиты.

Как и в случае с 6-й Рамочной программой, некоторые области исследований не будут получать финансирование Сообщества:

- клонирование человека;
- исследования с целью изменения человеческого генофонда (в том случае, когда изменения носят наследственный характер);
- исследования с целью создания человеческих эмбрионов только для исследовательских целей или для получения стволовых клеток.

Сохраняя лучшие черты предыдущих программ, 7-я Рамочная программа вводит новые меры, направленные на повышение согласованности и эффективности научно-исследовательской политики ЕС. Основными нововведениями в рамках программы являются:

- упрощение процедуры участия в программе;
- создание Европейского исследовательского совета в рамках программы Идеи (инновации) для поддержки инновационных исследований;
- улучшение сотрудничества с промышленностью через совместные технологические инициативы, использующие как частные инвестиции, так и государственное финансирование;
- поддержка европейской политики в области построения исследовательской инфраструктуры;
- создание механизма распределения финансовых рисков, чтобы облегчить участникам получение кредита в Европейском инвестиционном банке.

Принять участие в седьмой рамочной программе могут²¹:

- страны — участницы ЕС;

²¹ Community research and development information service (CORDIS). URL: http://cordis.europa.eu/fp7/who_en.html#countries.

– ассоциированные страны — имеющие соглашение с Европейским союзом о сотрудничестве в сфере науки и технологий и вносящие определенный финансовый вклад в бюджет рамочных программ (Швейцария, Израиль, Норвегия, Исландия, Лихтенштейн, Турция, Хорватия, Македония, Албания, Босния и Герцеговина, Молдова, Черногория, Сербия);

– страны-кандидаты;

– третьи страны — не участницы и не ассоциированные страны. Их участие должно быть оправдано вкладом в достижение целей рамочных программ.

Седьмая рамочная программа заканчивается в 2013 г. На смену ей Европейский союз готовит новую политику в области исследований и инноваций как часть стратегии «Европа 2020»²². Этот новый подход направлен, в частности, на поддержку инноваций в тех областях, которые представляют собой проблемы для европейского общества, такие как изменение климата, энергетическая эффективность, безопасность пищевых продуктов, здоровье и старение населения. Одной из целей также является увеличение доли инвестиций в области исследований и инноваций до 3% ВВП ЕС.

Проведенное исследование регионального уровня регулирования ЕС в сфере нанотехнологий позволяет сделать некоторые выводы относительно влияния последней на процесс трансформации источников права, выработки новых видов правовых документов и документов *soft law*, ранее мало известных или неизвестных вовсе. Такие документы мягкого права как: технические регламенты, рамочные программы, концепции, системы и решения составляют на сегодняшний день значительный блок в массиве соответствующего правового обеспечения. И наряду с негативными эффектами современной тенденции динамичного процесса трансформации источников частного права в сфере инновационной экономики в целом и нанотехнологий, в частности, их неспособности ввести субъектов данной сферы экономической деятельности в жесткие

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Europe 2020 flagship initiative Innovation Union sec(2010) 1161. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0546:EN:NOT>.

рамки существующего мирового правопорядка, следует отметить и их позитивные эффекты. Во-первых, гибкость регулирования, предполагающую свободу выбора методов и средств на усмотрение национального законодателя, а, во-вторых, способность оперативно подменять межгосударственное нормативно-правовое регулирование, требующее больших временных затрат для достижения согласования волеизъявления стран-участниц. Последнее их качество призвано способствовать стремительному развитию объективных интеграционных процессов в области наноиндустриализации, особенно, в рамках единого экономико-правового пространства региональных межгосударственных образований.

ДОПУСТИМОСТЬ ТРЕТЕЙСКОЙ И МЕДИАТИВНОЙ ОГОВОРКИ ВО ВНЕШНЕТОРГОВОМ КОНТРАКТЕ

Светлана Юрьевна Казаченок

Заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского и международного частного права
ЮНЦ РАН Волгоградского государственного университета,
заведующая филиалом № 5
Волгоградская межрайонная коллегия адвокатов,
член общественной палаты Волгоградской области

Международное бизнес-сообщество давно признало медиацию в качестве предпочтительного способа разрешения споров, включив ее в набор процедур урегулирования трансграничных споров наряду с международным арбитражем. Так, процедура медиации активно пропагандируется и используется такими признанными в мире институтами по урегулированию трансграничных торговых споров, как Международная торговая палата, Стокгольмский и Лондонский арбитражи. 1 января 2013 г. исполнилось два года как действует Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее — Закон о медиации), который официально закрепил институт медиации в России.

Напомним, что под категорией «медиация» в Законе о медиации понимается как «способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения» (п. 2 ст. 2).

Регламенты по проведению процедуры медиации приняты и многими другими международными арбитражными судами, международными организациями, что создает возможности для широ-

кого применения медиации, как в виде отдельного инструмента, так и в многоступенчатой системе урегулирования споров, в том числе и как элемент таких гибридных процедур, как мед-арб, ранняя оценка-медиация и др. Все чаще медиативные оговорки используются при заключении внешнеторговых контрактов, создавая условия для оперативного и менее дорогостоящего разрешения споров между контрагентами¹.

При таких обстоятельствах наряду с вопросами: в чем же принципиальная самостоятельность и привлекательность данного метода альтернативного разрешения спора и как соотносится постепенно утверждающаяся процедура медиации и уже позитивно зарекомендовавшая себя процедура арбитражного (третейского) разбирательства? (на которые автор уже отвечал в ранее опубликованных работах), возникает и вопрос: возможно ли в договоре одновременное закрепление как третейской, так и медиативной оговорки?

Что делать в ситуации, когда субъект желает закрепить одновременно в договоре как третейскую, так и медиативную оговорку?

В ст. 5 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» содержится императивное правило о том, что если заключена медиативная оговорка, то спор не может быть передан на разрешение третейского суда. Не менее категорично расставлены приоритеты и в ст. 6.1 данного Закона о медиации: при достижении сторонами в момент третейского разбирательства нового соглашения о проведении процедуры медиации третейский судья должен вынести специальное определение, чтобы стороны получили возможность провести процедуру урегулирования спора с участием посредника. В отношении третейской оговорки необходимо отметить, что она носит безотзывный характер. Это значит, что сторона спора не вправе отказываться от третейской оговорки. При наличии такой оговорки в договоре и передачи спора на рассмотрение государственного суда в ходе разбирательства дела суд по заявле-

¹ *Шамликашвили Ц.А.* Эффективность медиации во внешнеторговых спорах // Внешнеторговое право. — 2011. — № 1. — С. 7–13.

нию стороны оставляет заявление без рассмотрения (ст. 148 АПК РФ, ст. 222 ГПК РФ).

Таким образом, при наличии медиативной оговорки обратиться в третейский суд нельзя, при наличии третейской оговорки сторона лишается возможности разрешения дела в государственном суде, а при наличии и того, и другого сторона вообще лишается судебной защиты.

Однако, Шер Н.И. Гайдаенко считает, что возможно сочетать в одной процедуре медиацию и арбитраж либо предусмотреть медиацию с последующим арбитражем: если договор, из которого возник спор, содержит арбитражную оговорку; если стороны подписали арбитражное соглашение одновременно с соглашением о применении медиации либо такое арбитражное соглашение было ими подписано после завершения медиации, то медиативное соглашение может быть оформлено в виде арбитражного решения на согласованных условиях и таким образом подлежит признанию и исполнению на основании Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что, соглашаясь на процедуру медиации, российский предприниматель практически ничего не теряет. В случае неудачи расходы его будут невелики и ничто не будет препятствовать обращению в арбитраж¹.

Большинство регламентов институционных арбитражей Швейцарской Конфедерации предусматривают возможность применения медиации до арбитражного разбирательства или параллельно с ним (Швейцарский арбитражный регламент). В любом случае, стороны могут включить в договор комбинированную оговорку, предусматривающую обязательную предварительную медиацию до арбитража или передачи дела на рассмотрение суда.

Примерная модель такой арбитражной оговорки выглядит следующим образом.

¹ *Гайдаенко Шер Н.И.* Медиация как способ разрешения международных коммерческих споров // Журнал российского права. — 2011. — № 7. — С. 79–85.

Любой спор, разногласие или требование, возникшие из настоящего договора или в связи с ним, в том числе о его действительности, недействительности, нарушении или расторжении, должны быть представлены для разрешения в порядке медиации в соответствии со Швейцарскими правилами коммерческой медиации Швейцарских торговых палат, действующими на дату представления запроса о медиации в соответствии с этими Правилами.

Местом медиации будет _____ (город в Швейцарии), если стороны не договорятся о городе за рубежом, хотя заседания могут проводиться в _____ (указать место). Процедура медиации проводится на _____ (указать желаемый язык).

Если такой спор, разногласие или требование не были полностью разрешены путем медиации в течение 60 дней с даты утверждения или назначения медиатора (медиаторов) Палатами, то он будет разрешен путем арбитража в соответствии со Швейцарским регламентом международного арбитража Швейцарских торговых палат, действующим на дату представления уведомления об арбитраже в соответствии с этим Регламентом.

Число арбитров _____ (1 или 3).

Место арбитража _____ (город в Швейцарии, если стороны не договорятся о городе за рубежом).

Арбитражное разбирательство проводится на _____ (указать желаемый язык).

Арбитражное разбирательство проводится в соответствии с положениями об ускоренной процедуре (по желанию сторон).

В законодательстве зарубежных государств существуют различные процессуальные механизмы реагирования на несоблюдение досудебного этапа проведения процедуры медиации. Например, суды Англии приостанавливают судебный процесс, так как стороны вместо судебного разбирательства должны прибегнуть к процедуре медиации, о которой они договорились. Так, в деле «Cable & Wireless v IBM UK Ltd» (2002) долгосрочный контракт на оказание услуг технической поддержки содержал оговорку о разрешении разногласий, возникающих между сторонами. В соответствии с требованиями этой оговорки было установлено, что споры, проистекающие из основного соглашения, будут предметом рассмотрения двусторонних примирительных переговоров. Если переговоры потерпели неудачу, то процедура медиации будет обяза-

тельной для сторон до возбуждения дела в суде. Оговорка о разрешении разногласий между сторонами контракта заканчивалась указанием на то, что если сторонам не удастся урегулировать спор при помощи процедуры медиации, то только после этого стороны вправе обратиться в суд. В действительности после двусторонних переговоров, закончившихся неудачей, одна из сторон обошла данный оговоренный в контракте этап внесудебного урегулирования спора и предъявила иск в суд. Судья приостановил производство по делу в силу нарушения истцом оговорки о досудебном порядке проведения медиации. Стороны перешли к процедуре медиации, как того требовала оговорка¹.

В России практика неисполнения соглашения о применении процедуры медиации отсутствует, однако существует судебная практика применения последствий в отношении неисполнения условий третейской оговорки, очевидно, которую суды будут учитывать.

Представляется правильным в случае возбуждения дела в суде и при наличии соглашения о применении процедуры медиации между сторонами ссылаться на такое соглашение как на установленный досудебный порядок урегулирования спора. Суд, в свою очередь, также должен расценивать условия о медиации в качестве досудебного порядка и применять соответствующие процессуальные нормы в случае его несоблюдения.

Единственный выход в случае, если лицо, вопреки взятому на себя обязательству разрешать возникающие споры с использованием процедуры медиации, все же обращается в третейский суд, видится в том, что процедура медиации может проводиться одновременно с третейским разбирательством.

Полагаем, что законодатель не вполне обоснованно ввел в оборот такое основание недействительности третейского соглашения, как наличие в договоре медиативной оговорки. При недостижении соглашения в процедуре медиации возможность подписа-

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (постатейный) / Отв. ред. С.К. Загайнова, В.В. Ярков. — М.: Инфотропик Медиа, 2012.

ния между сторонами нового третейского соглашения практически равна нулю. Подобная «альтернатива» только умножит издержки сторон правового конфликта на пути к правосудию¹.

Таким образом, п. 5 ст. 5 и п. 2, 3 ст. 6.1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» содержат необоснованное ограничение компетенции третейского суда. Если в договоре имеется и третейская оговорка, и медиативная оговорка, то единственным способом урегулирования спора для сторон остается процедура медиации, в результате чего она в практическом смысле становится для сторон добровольно-принудительной, что не соотносится с правовой природой процедуры медиации — исключительно как процедуры добровольной.

Таким образом, действующее законодательство закрепляет определенную конкуренцию альтернативных процедур (альтернативных оговорок), что приводит не к быстрому разрешению спора, а путанице и затягиванию разрешения конфликта.

В заключение хотелось бы привести слова арбитра МКАС А.И. Муранова, о том, что «медиация — крайне важный и полезный инструмент, но необходимо понимать, что в реальной системе правоприменения он начинает работать эффективно только тогда, когда участники правового оборота приходят к выводу о том, что для них в целом оказываются неудобными государственные суды и третейское разбирательство, слишком длительными, или дорогими, или неэффективными с точки зрения итога. Медиация должна быть своего рода надстройкой над зданием государственных и третейских судов»².

Приведенный анализ свидетельствует о наличии тенденций, направленных на расширение свободы прав субъектов в разреше-

¹ *Нехороших А.М.* Некоторые вопросы реализации процедуры медиации в третейском разбирательстве // Развитие медиации в России: теория, практика, образование: Сб. статей / Под ред. Е.И. Носыревой, Д.Г. Фильченко. — М.: Инфотропик Медиа; Берлин, 2012. Серия «Библиотека медиатора». — Кн. 4. — С. 185–192.

² Смешно, когда к медиаторам предъявляют больше квалификационных требований, чем к третейским судьям [Интервью с А.И. Мурановым] // Закон. — 2012. — № 3. — С. 32–37.

нии правовых конфликтов, возможности поиска путей их урегулирования самостоятельно, стремления к партнерству.

Медиация — это признанный и востребованный метод разрешения конфликтов во всем мире, который постепенно распространяется на внешнеэкономическую деятельность при разрешении международных споров.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, распространение и активное использование в России примирительного подхода к прекращению юридических споров представляется актуальным и особенно ценным. А право выбора — использовать медиативную или арбитражную оговорку — остается за субъектом спорного правоотношения.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ АУДИТА КАК ОСНОВА ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВАХ

Александр Викторович Зубарев

аспирант кафедры гражданского и международного частного права
ЮНЦ РАН при Волгоградском государственном университете

В Федеральном законе от 26.12.1995 № 208-ФЗ (в ред. от 05.04.2013) «Об акционерных обществах»¹ в главе XII «Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью общества» в ст. 85 «Ревизионная комиссия (ревизор) общества» прописано: «Для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества общим собранием акционеров в соответствии с уставом общества избирается ревизионная комиссия (ревизор) общества»; «Проверка (ревизия) финансово-хозяйственной деятельности общества осуществляется по итогам деятельности общества за год, а также во всякое время по инициативе ревизионной комиссии (ревизора) общества, решению общего собрания акционеров, совета директоров (наблюдательного совета) общества или по требованию акционера (акционеров) общества, владеющего в совокупности не менее чем 10 процентами голосующих акций общества». Таким образом, ревизионная комиссия (ревизор) общества представляет собой орган контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества, который избирается общим собранием акционеров в соответствии с уставом общества с учетом положений ФЗ «Об акционерных обществах». Избрание членов ревизионной

¹ Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 № 208-ФЗ (в ред. от 05.04.2013) // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 1.

комиссии (ревизора) общества, равно как и досрочное прекращение их полномочий входит в компетенцию общего собрания акционеров, в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 48 ФЗ «Об акционерных обществах». В п. 1 ст. 47 ФЗ «Об акционерных обществах» установлено, что вопрос об избрании ревизионной комиссии (ревизора) общества должен решаться на годовом общем собрании акционеров. В п. 2 ст. 54 ФЗ «Об акционерных обществах» также предусмотрено, что вопрос об избрании ревизионной комиссии (ревизора) общества должен быть обязательно включен в повестку дня годового общего собрания акционеров. При этом согласно п. 2 ст. 50 ФЗ «Об акционерных обществах» общее собрание акционеров, повестка дня которого включает вопрос об избрании ревизионной комиссии (ревизора) общества, в форме заочного голосования проводиться не может.

Следует отметить, что избрание ревизионной комиссии (ревизора) общества к вопросам, решение по которым принимается общим собранием акционеров исключительно по предложению совета директоров или наблюдательного совета общества, согласно п. 3 ст. 49 ФЗ «Об акционерных обществах» не относится. В соответствии с п. 3 ст. 52 ФЗ «Об акционерных обществах» сведения о кандидате в ревизионную комиссию общества относятся к информации, подлежащей предоставлению при подготовке к проведению общего собрания акционеров общества лицам, имеющим право на участие в этом собрании. В п. 1 ст. 53 ФЗ «Об акционерных обществах» предусмотрено, что акционеры (акционер), являющиеся в совокупности владельцами не менее чем 2% голосующих акций общества, вправе внести вопросы в повестку дня годового общего собрания акционеров и выдвинуть кандидатов в ревизионную комиссию общества, число которых не может превышать количественный состав этого органа. Как следует из письма ФКЦБ России от 28 февраля 2000 г. № ИК-07/883 «О сроках полномочий ревизионной комиссии»¹ ревизионная комиссия должна ежегодно переизбираться на годовом общем собрании акционеров. Таким образом, срок полномочий ревизионной комиссии истекает в день

¹ См.: Письмо ФКЦБ РФ «О сроках полномочий ревизионной комиссии» от 28.02.2000 № ИК-07/883 // Вестник ФКЦБ России. — 2000. — № 3.

проведения следующего годового общего собрания акционеров общества.

В отношении сроков полномочий ревизионной комиссии (ревизора) общества в п. 3 письма ФКЦБ России от 28 февраля 2000 г. № ИК-07/883 даны следующие разъяснения:

– если по каким-либо причинам ревизионная комиссия не была переизбрана на годовом общем собрании акционеров, то срок ее полномочий считается истекшим и обществом должно быть созвано внеочередное собрание для избрания нового легитимного органа. В случае, если положения устава или внутренних документов акционерного общества относительно сроков полномочий ревизионной комиссии (ревизора) противоречат нормам Закона, то по общим правилам должны применяться соответствующие нормы Закона;

– необходимо учитывать, что пп. 9 п. 1 ст. 48 Закона устанавливает, что полномочия членов ревизионной комиссии (ревизора) могут быть прекращены досрочно решением общего собрания акционеров;

– вопросы досрочного прекращения полномочий членов ревизионной комиссии (всего состава или отдельных членов комиссии) и, соответственно, вопрос избрания нового состава ревизионной комиссии общества могут решаться также и на внеочередном общем собрании акционеров, если этого требуют интересы акционеров, обладающих количеством акций, позволяющих им требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров общества.

В ч. 2 п. 1 ст. 85 ФЗ «Об акционерных обществах» предусмотрено, что членам ревизионной комиссии общества в период исполнения ими своих обязанностей могут выплачиваться вознаграждения, а также компенсироваться расходы, связанные с исполнением ими своих обязанностей. Размеры вознаграждений и компенсаций членам ревизионной комиссии общества согласно данной норме устанавливаются решением общего собрания акционеров. В соответствии с пп. 10 п. 1 ст. 65 комментируемого Закона дача рекомендаций общему собранию акционеров по размеру выплачиваемых членам ревизионной комиссии общества вознаграждений и компенсаций входит в компетенцию совета директоров или наблюдательного совета общества.

Согласно ст. 86 «Аудитор общества»: «Аудитор (гражданин или аудиторская организация) общества осуществляет проверку финансово-хозяйственной деятельности общества в соответствии с правовыми актами Российской Федерации на основании заключаемого с ним договора». Согласно п. 5 ст. 103 части первой ГК РФ аудиторская проверка деятельности акционерного общества, в том числе и не обязанного публиковать для всеобщего сведения указанные документы, должна быть проведена во всякое время по требованию акционеров, совокупная доля которых в уставном капитале составляет 10 или более процентов.

В соответствии с п. 5 ст. 103 ГК РФ порядок проведения аудиторских проверок деятельности акционерного общества определяется законом и уставом общества. На основании приведенной нормы в п. 1 ст. 86 ФЗ «Об акционерных обществах» установлено, что аудитор общества осуществляет проверку финансово-хозяйственной деятельности общества в соответствии с правовыми актами РФ на основании заключаемого с ним договора.

Правовые основы регулирования аудиторской деятельности в России определяет Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (в ред. от 21.11.2011) «Об аудиторской деятельности»¹, о чем указывается в ч. 1 ст. 1 указанного нормативно-правового акта.

И, тем не менее, достоверность финансовой информации, представляемой хозяйствующими субъектами, контролируется подчас одновременно несколькими службами.

Внешние аудиторы, ревизионная комиссия, отдел внутреннего аудита, контрольно-ревизионное управление как важнейшие контрольно-ревизионные органы имеют самостоятельные цели и задачи. Степень взаимодействия этих служб и их независимость определяют надежность существующей в организации системы внутреннего контроля и возможность для совета директоров и собственников акционерного общества полагаться на их выводы для оценки эффективности менеджмента.

¹ Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (в ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. — 2009. — № 1. — Ст. 15.

Как показывает российская практика, все эти контролирующие органы в значительной степени дублируют друг друга и ориентируются исключительно на подтверждение достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, выполняя функции существовавшей ранее ревизии, занимаясь проверкой обеспечения сохранности активов компании, выявлением и ликвидацией задолженностей по недостаткам и хищениям. К тому же деятельность этих органов в большинстве случаев носит ритуальный характер, а ее результаты не анализируются и не контролируются.

Представляется целесообразным внесение изменения в Федеральный закон «Об акционерных обществах», посредством дополнения его ст. 86.1. следующего содержания: «Для эффективного осуществления советом директоров непосредственного контроля над финансово-хозяйственной деятельностью общества и, прежде всего, за исполнением его финансово-хозяйственного плана, совету директоров общества надлежит создать специальный комитет совета директоров — комитет по аудиту».

Следует отметить, что существующий комитет по международным стандартам аудита и подтверждения достоверности информации, стремясь к постоянному улучшению качества аудита, постоянно совершенствует действующую систему профессиональных требований к аудиту на международном уровне. Так, в 2012 г. произошел ряд событий в данной сфере, наиболее значительным из которых является выход новой редакции Справочника по международному контролю качества, аудиту, обзорам, подтверждению достоверности и сопутствующим услугам. В 2013 г. прошли публичные обсуждения Концепции качества аудита¹.

Отечественная система нормативного регулирования аудита строилась как аналог системы международных стандартов аудита, которые при этом были взяты за основу. Выбор такого подхода был основан на стремлении к созданию системы стандартов, которая, с одной стороны, соответствовала бы требованиям к органи-

¹ *Суглобов А.Е., Пименов Д.М.* Совершенствование профессиональных требований к аудиту на международном уровне // *Международный бухгалтерский учет.* — 2013. — № 10. — С. 27–38.

зации аудита на международном уровне, а с другой — учитывала особенности национальной экономики¹.

Российский Закон об акционерных обществах не предусматривает создание аудиторского комитета, хотя в зарубежных государствах данный комитет во все большей мере рассматривается как необходимый элемент структуры корпоративного управления.

Роль комитета по аудиту в составе совета директоров в первую очередь зависит от качества системы корпоративного управления на предприятии и определяется следующими основными задачами:

- обеспечение эффективности корпоративного управления;
- защита интересов акционеров и других пользователей информации, содержащейся в финансовой (бухгалтерской) отчетности, посредством контроля над деятельностью и результатами работы независимых и внутренних аудиторов, анализа финансовой отчетности и раскрываемой в ней информации до ее представления на утверждение совету директоров, надзора за средствами внутреннего контроля (включая управление информационными технологиями и рисками);
- регулирование профессионально-этических отношений между акционерным обществом и аудиторской организацией;
- организация специальных расследований и надзор за их проведением.

Основная цель функционирования аудиторских комитетов — контроль качества финансовой отчетности, полноты и достоверности раскрытия информации о компании, контроль деятельности всех участников процесса подготовки финансовой отчетности. Помимо этого комитет содействует фактическому участию членов совета директоров в осуществлении контроля и повышению их личной осведомленности о деятельности компании.

Комитет по аудиту при совете директоров является консультативно-совещательным органом и формируется предпочтительно из независимых от акционерного общества директоров, обладающих специальными познаниями в области бухгалтерского учета и фи-

¹ См.: Концепция качества аудита. URL: <http://www.ifac.org/publications-resources/framework-audit-quality>.

нансовой отчетности. При отсутствии такого комитета аналогичные функции может выполнять совет директоров компании в полном составе¹.

Таким образом, законодательное понимание структуры органов корпоративного управления все в большей степени опирается на активно продвигаемую инвесторами развитых стран модель, которая рассматривает совет директоров (в лице комитета по аудиту), менеджмент (включая службу внутреннего аудита) и внешнего аудитора как неких гарантов эффективной работы компании и защитников интересов акционеров. Несомненно, что все правовые составляющие экономической сути такой модели, рассмотренные в данной статье, должны найти и легитимное закрепление в корпоративном законодательстве РФ.

¹ *Филиппов Д.Ю.* Роль и значение комитетов по аудиту акционерных обществ // Сибирская финансовая школа. — 2005. — № 4. — С. 52.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

КАТАЛОГ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Михаил Николаевич Копылов

доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

В силу своей универсальности и императивности основу регулирования международных экологических отношений составляют общепризнанные принципы современного международного права. Все специальные принципы международного экологического права должны им соответствовать. Они служат мерилom правомерности всех норм международного права, в том числе и норм международного экологического права.

На этом фоне в настоящее время одной из самых сложных проблем международного экологического права является выделение, определение содержания, квалификация и систематизация специальных принципов. Между тем, наличие специальных принципов права, наряду со специфическим кругом общественных отношений и его достаточно крупной общественной значимостью, специфическими нормами, регулирующими эти отношения, достаточно обширным объемом нормативно-правового материала и заинтересованностью общества в выделении новой отрасли права, почти по единодушному признанию¹, является

¹ См.: *Лазарев М.И.* Теоретические вопросы современного международного морского права. — М.: Наука, 1983. — С. 21.

условием или критерием, необходимым для признания совокупности правовых норм в качестве отрасли права. Ситуацию осложняет еще и то, что в юридической литературе появились высказывания, авторы которых полагают, что деление международного права на отрасли является во многом искусственным и имеет субъективные предпосылки, к которым, прежде всего, относит академический интерес².

В этих условиях решить задачу составления каталога специальных принципов международного экологического права — это, с одной стороны, прекратить всякого рода дискуссии относительно числа и юридического содержания таких принципов, а, с другой стороны, завершить процесс оформления международного экологического права в самостоятельную отрасль международного права.

За рамками настоящей статьи останется вопрос о роли международных конференций по проблемам окружающей среды в формировании принципов международного экологического права, о чем мы уже писали ранее³.

В настоящее время специальные принципы международного экологического права наиболее полно неофициально кодифицированы в проекте международного договора, получившего название

² См.: *Молодцова Е.С.* Мирное использование ядерной энергии и охрана окружающей среды: международно-правовые проблемы. Дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 25.

³ См.: *Копылов М.Н.* Конференции ООН по проблемам окружающей среды: опыт международного природоохранного сотрудничества // Вестник Московского государственного открытого университета. — 2006. — № 3 (24). — С. 46–56; *Копылов М.Н.* Конференции ООН по проблемам окружающей среды в свете общего учения о международных конференциях // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17 апреля 2006 г. / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2006. — С. 251–273; *Копылов М.Н.* Теория и практика организации и проведения конференций ООН по окружающей среде // Экологическое право. — 2008. — № 2. — С. 37–41; *Международное экологическое право* / Отв. ред. Р.М. Валеев. — М.: Статут, 2012. — С. 38–64.

Проект Международного пакта по окружающей среде и развитию⁴, который был разработан в 1995 г. специалистами МСОП (существует в 4-й редакции от 22 сентября 2010 г.). Этот документ впервые провел четкий водораздел между принципами-идеями и принципами-нормами, выделив среди последних девять следующих принципов:

Принцип обеспечения соблюдения конституционных экологических прав человека не имеет прямого действия и зависит от того, какие конкретные экологические права закреплены в конституциях и конституционных актах государств. Поэтому данный принцип в отношении конкретного государства следует толковать так: «что предусмотрено вашей Конституцией и конституционными законами в отношении экологических прав человека, то и соблюдайте».

Принцип недопустимости нанесения трансграничного ущерба окружающей среде является центральным системообразующим принципом международного экологического права. Его нормативное содержание раскрывается в Принципе 21 Стокгольмской декларации 1972 г. и в Принципе 2 Декларации Рио.

Суть рассматриваемого принципа заключается в том, что в случае угрозы причинения ущерба окружающей среде должны быть приняты все меры по предотвращению такого ущерба. Любая деятельность, которая может повлечь такой ущерб, должна быть прекращена.

Уточнению юридического содержания данного принципа без привязки к пересечению поллютантами именно государственных границ послужил казус с японским рыболовецким траулером «Фукуру-Мару» («Счастливым драконом») в открытом море.

Что касается понятия «загрязнение», то в доктрине международного права проводится различие между загрязнением вследствие человеческой деятельности и загрязнением в результате есте-

⁴ См.: *Бекяшев К.А.* Международное экологическое право // Международное публичное право / Отв. ред. К.А. Бекяшев. 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2010. — С. 763–771; *Соколова Н.А.* Развитие системы принципов международного экологического права // Труды МГЮА: Сб. статей. — М., 2001. — № 6. — С. 50-64; *Соколова Н.А.* Теоретические проблемы международного права окружающей среды. — Иркутск, 2002.

ственных факторов и делается вывод о том, что «только антропогенное загрязнение представляет интерес с точки зрения права». Однако события в Турции в 1999 г., когда в результате землетрясения десятки тонн соляной кислоты оказались сброшенными в море, извержения исландских вулканов Эйяфьятлайокудль (2010 г.) и Гримсвотн (2011 г.), а также чилийского вулкана Пуйеуэ (2011 г.), превратившие международные воздушные сообщения в мире, пыльные бури в штате Аризона в июле 2011 г., приведшие к запрету на вылет воздушных судов, заставляют подходить к оценке загрязнения естественного происхождения с позиций рассматриваемого здесь принципа. В пользу такого подхода говорят и последствия вызванной землетрясением и цунами аварии на японской АЭС «Фукусима-1» 11 марта 2011 г.

Принцип экологически обоснованного рационального использования природных ресурсов. В самом общем виде юридическое содержание данного принципа раскрывается в нормах «мягкого» международного экологического права следующим образом: рациональное планирование и управление возобновляемыми и невозобновляемыми ресурсами Земли в интересах нынешнего и будущих поколений; долгосрочное планирование экологической деятельности с обеспечением экологической перспективы; оценка возможных последствий деятельности государств в пределах своей территории, зон юрисдикции или контроля для систем окружающей среды за этими пределами; сохранение эксплуатируемых природных ресурсов на оптимальном уровне, т.е. на уровне, при котором обеспечивается их неистощительное использование; научно обоснованное управление живыми ресурсами.

Устойчивое развитие следует понимать как развитие в согласии с требованиями законов устойчивости биосферы, в пределах того коридора (хозяйственной емкости биосферы, а в локальных и региональных случаях — хозяйственной емкости соответствующих экосистем), который предопределен для цивилизации ограничениями и запретами, вытекающими из этих законов.

Принцип предосторожности, или предосторожного подхода, в самом общем виде сформулирован в Декларации Рио следующим образом: «В целях защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход.

В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды» (Принцип 15). Иными словами, отсутствие достаточной научной информации не должно использоваться в качестве основания для того, чтобы откладывать или не принимать меры по сохранению и защите окружающей среды.

Данный принцип направлен на переориентацию международного природоохранного сотрудничества с реагирования на уже случившиеся неблагоприятные для окружающей среды события на их предотвращение и предупреждение.

Принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды распространяет свое действие как на мирную, так и на военную область использования радиоактивных веществ (ядерной энергии).

Государства не должны осуществлять ввоз и вывоз средств потенциального радиоактивного заражения без принятия должных (надежных) средств радиоактивной безопасности.

Принцип защиты экологических систем Мирового океана. Юридическое содержание данного принципа сводится к обязанности всех государств «защищать и сохранять морскую среду» (ст. 192 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

Международные нормы и стандарты по предотвращению загрязнения с судов в открытом море, включая исключительные экономические зоны, разрабатываются самими государствами, а обеспечение таких норм и стандартов в исключительной экономической зоне преимущественно, а в открытом море — полностью относится к юрисдикции государства флага.

Органическая целостность экосистемы всего Мирового океана и тесная взаимосвязь ее отдельных элементов обуславливают глобальный подход к проблеме защиты и сохранения морской среды и требуют международно-правового регулирования.

Принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Своим появлением данный принцип обязан принятию в 1976 г. Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду и в 1977 г. Дополни-

тельного протокола I к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

Он обязывает государства при ведении военных действий проявлять заботу «о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба» (ст. 55 Протокола); запрещает использование методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде, а также преднамеренное управление «природными процессами — динамикой, составом или структурой Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космическим пространством» (ст. 2 Конвенции) в целях нанесения ущерба вооруженным силам противника, гражданскому населению противостоящего государства, его городам, промышленности, сельскому хозяйству, транспортным и коммуникационным сетям или природным ресурсам⁵.

Основу *принципа обеспечения экологической безопасности* составляет теория экологического риска — определение уровня приемлемого риска с его неременным учетом при установлении себестоимости продукции и услуг. Под приемлемым риском понимается такой уровень риска, который оправдан с точки зрения экономических и социальных факторов, т.е. приемлемый риск — это риск, с которым общество в целом готово мириться ради получения определенных благ в результате своей деятельности.

Экологическая безопасность — приоритетная составная часть национальной безопасности и глобальной безопасности мирового сообщества, реализующего переход к устойчивому развитию, а также приоритетный критерий социального развития⁶.

⁵ См.: Соколова Н.А. Некоторые вопросы защиты окружающей среды в период вооруженных конфликтов // Российский ежегодник международного права. — СПб., 2000. — С. 169–171; Соколова Н.А. Природная среда как объект защиты международного гуманитарного права // Международное право — International Law. — 2010. — № 3 (43). — С. 60–67.

⁶ См.: Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность — международно-правовой аспект // Сов. государство и право. — 1989. — № 1. — С. 84–92; Тимошенко А.С. Экологическая безопасность и международное право // Советский ежегодник международного права, 1988. — М., 1989. — С. 23–38; Кукушкина А.В. Становление принципа экологической

В настоящее время данный принцип находится в процессе формирования и представляет собой скорее цель, к которой должно стремиться мировое сообщество, чем реально действующий принцип.

Принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб, причиненный окружающей среде. В соответствии с данным принципом государства обязаны возместить ущерб окружающей среде, причиненный как в результате нарушения ими своих международных обязательств, так и в результате деятельности, не запрещенной международным правом.

В английском языке международная ответственность за неправомерную деятельность (негативная ответственность) и за действия, не запрещенные международным правом (позитивная ответственность), называются разными словами: *responsibility* и *liability* соответственно. В русском языке оба института называются одним словом «ответственность».

Сложившаяся практика государств в этом вопросе получила отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи 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» и в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 61/36 от 4 декабря 2006 г. «Распределение убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности».

безопасности в современном международном праве // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4. — С. 86–98; Кириленко В.П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве // Правоведение. — 1989. — № 3. — С. 49–53; Копылов М.Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность» // Правоведение. — 2000. — № 1. — С. 113–120; Митрофанов М.В. Международная экологическая безопасность в правовой системе обеспечения ВСМБ // Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право / Ред. кол.: В.С. Верещетин (отв. ред.), М.М. Славин, Р.А. Тузмухамедов. — М., 1987. — С. 66–70; Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. — 2010. — № 5. — С. 12–18.

Ответственность за нанесение трансграничного экологического ущерба в международном праве могут нести и физические лица в рамках института индивидуальной международной ответственности. Так, в Римском статуте Международного уголовного суда 1998 г. к военным преступлениям отнесено также и «умышленное совершение нападения, когда известно, что такое нападение явится причиной... обширного, долгосрочного и серьезного ущерба окружающей природной среде, который будет явно несоизмерим с конкретным и непосредственно ожидаемым общим военным превосходством» (ст. 8. b, iv Римского статута).

Особенностями происходящего процесса становления международного экологического права следует объяснять тот факт, что специальные принципы в данной области нельзя считать чем-то застывшим, окончательно сформировавшимся. Мы являемся свидетелями именно процесса. По этой причине вполне вероятно появление в ближайшем будущем и других специальных принципов.

Так, проф. К.А. Бекашев выделяет 15 принципов международного экологического права: «окружающая среда — общая забота человечества», «окружающая природная среда вне государственных границ является общим достоянием человечества», «свобода исследования и использования окружающей среды и ее компонентов», «рациональное использование окружающей среды», «содействие международному сотрудничеству в исследовании и использовании окружающей среды», «взаимозависимость охраны окружающей среды, мира, развития, обеспечения прав человека и фундаментальных свобод», «предосторожный подход к окружающей среде», «право на развитие», «предотвращение вреда», «предотвращение загрязнения окружающей среды», «ответственность государств», «платит тот, кто загрязняет, или загрязнитель платит», «всеобщей, но дифференцированной ответственности», «доступ к информации, касающейся окружающей среды», «отказ от иммунитета от юрисдикции международных или иностранных судебных органов»⁷.

Н.А. Соколова, предлагая свой вариант специальных принципов международного экологического права, исходит из того, что

⁷ См.: Международное публичное право / Отв. ред. К.А. Бекашев. — С. 763–769.

норма, содержащаяся в специальном принципе, должна определять его содержание, иметь существенное, основополагающее значение для регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, находить постоянное применение в практике государств, в том числе при разрешении споров, содержаться не только в преамбуле, но и в основном тексте договора, рассматриваться доктриной в качестве полноценной международно-правовой нормы⁸.

Данный автор акцентирует особое внимание на следующих специальных принципах:

– принцип общей, но дифференцированной ответственности, в соответствии с которым определяется содержание и порядок выполнения международных экологических обязательств с учетом различий в возможностях государств и их «вклада» в проблему изменения окружающей среды. Этот принцип становится основанием для заявления требований об участии всех государств в решении международных экологических проблем;

– принцип предосторожного подхода, нормативное содержание которого, по мнению Н.А. Соколовой, включает следующие элементы:

▪ необходимость учета потенциальной угрозы, которая может привести к экологическому ущербу;

▪ прямая связь между угрозой и возможностью серьезного и необратимого ущерба;

▪ научная неопределенность, которая не может служить основанием для того, чтобы меры по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды были отложены;

– принцип «загрязнитель платит», который первоначально в 1970-е гг. был сформулирован как экономический принцип. Как полагает Н.А. Соколова, его исходную основу следует рассматривать с точки зрения «интернализации издержек» (от англ. *internal* — внутренний) с учетом действительных экономических издержек на борьбу с загрязнением, очистку и защитные меры путем их включения в расходы на осуществление самой деятельности;

⁸ См.: Соколова Н.А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. — Иркутск, 2002. — С. 111–154.

- принцип непричинения ущерба окружающей среде за пределами национальной юрисдикции;
- принцип международного природоохранного сотрудничества.

Из числа зарубежных исследователей в различные годы свои варианты специальных принципов международного экологического права предлагали: Ф. Сандс⁹, А. Кисс¹⁰, В. Лэнг¹¹, Д. Хантер, Дж. Сальзман и Д. Залке¹².

Так, Ф. Сандс относит к числу наиболее значимых принципов международного экологического права равенство между поколениями, устойчивое использование, равное использование и интеграцию.

А. Кисс особое внимание уделяет принципу непричинения вреда за пределами национальной юрисдикции, принципу международного сотрудничества, принципу предосторожного подхода и принципу «загрязнитель платит». В своих трудах он также указывает на обязанность всех государств сохранять окружающую среду, обязанность оценивать воздействие на окружающую среду, обязанность осуществлять мониторинг состояния окружающей среды, обеспечивать доступ общественности к информации о состоянии окружающей среды и участие в принятии решений.

В. Лэнг предлагает выделить три группы принципов по степени их нормативного закрепления:

- существующие принципы (например, принцип ответственности за ущерб окружающей среде);
- формирующиеся принципы (право на здоровую окружающую среду, предупреждение других государств, в случае возможного экологического воздействия);

⁹ См.: *Sands Ph. International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles // Sustainable Development and International Law / W. Lang (ed.)*. — Oxford, 1995. — P. 54–58; *Sands Ph. Principles of International Environmental Law*. — Cambridge, 2003. — P. 208.

¹⁰ См.: *Kiss A., Shelton D. International Environmental Law*. — N.Y., 1991. — P. 62–67, 116–144.

¹¹ См.: *Lang W. UN-Principles and International Environmental Law // Max Plank Yearbook of United Nations Law*. — 1999. — Vol. 3. — P. 171.

¹² См.: *Hunter D., Salzman J., Zaelke D. International Environmental Law and Policy*. — N.Y., 2002. — P. 378.

– потенциальные принципы (принцип общей, но дифференцированной ответственности).

Наконец, Д. Хантер, Дж. Сальзман и Д. Залке объединяют принципы международного экологического права в несколько групп: принципы, определяющие общие подходы к окружающей среде; принципы, относящиеся к трансграничным вопросам сотрудничества в сфере окружающей среды; принципы, способствующие развитию национального законодательства в области окружающей среды; принципы международного управления в сфере окружающей среды.

Приведенный спектр мнений отечественных и зарубежных специалистов относительно каталога специальных принципов международного экологического права наглядно демонстрирует тенденцию к сближению существующих научных подходов, что прослеживается, в частности, в повторяемости некоторых из них. И консолидация воззрений здесь должна происходить вокруг Проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию, который с момента своего появления на свет в 1995 г. прошел в своем развитии немалый путь до своей 4-й редакции, принятой 22 сентября 2010 г., включив в себя в том числе как увеличение числа статей от 72 до 79, так и оттачивание их нормативного содержания.

В связи с этим рациональным видится следующее. КМП ООН на основании Проекта может разработать единый универсальный кодифицирующий международно-правовой акт, получивший условное название «Экологическая конституция Земли»¹³, который в дальнейшем, согласно сложившейся практике, может быть принят либо Генеральной Ассамблеей ООН, либо на международной конференции *ad hoc*.

О необходимости разработки и принятия Всемирной экологической конституции говорил, в частности, Президент Украины на

¹³ 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.

сентябрьском 2009 г. Саммите по проблеме изменения климата. Не случайно поэтому в декабре того же г. во Львове была проведена международная научно-практическая конференция «Глобальные изменения климата: угрозы человечеству и механизмы предотвращения»¹⁴, в работе которой принял участие и автор настоящей статьи.

В этой связи российским ученым следует более активно развивать идеи, закрепленные в статьях 4-й редакции проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию на международной арене, обращая особое внимание на совершенствование и развитие его новых положений.

Отметив, что в оценочных суждениях отечественных ученых о проекте Пакта нигде даже не упоминается принцип сохранения биоразнообразия, обратимся к работам Н.А. Соколовой, в которых впервые содержался «намек» на специальный характер этого принципа.

Из предложенного ею перечня специальных принципов международного экологического права для нас особую ценность имеет принцип рационального использования природных ресурсов, который, по ее мнению, находит отражение в свете реализации подхода по рациональному использованию отдельных категорий и видов природных ресурсов¹⁵.

Согласно ее толкованию рациональное использование управление природными ресурсами суши, моря и атмосферы должны осуществляться таким образом, чтобы можно было обеспечивать и сохранять их постоянную производительность и улучшать и без ущерба в целом для тех экосистем, с которыми они находятся в тесной взаимосвязи.

Этот принцип требует разумного, научно обоснованного подхода к эксплуатации возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов.

¹⁴ См.: Екологічна Конституція Землі. Методологічні засади / За ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. Ю.Ю. Туниці. — Львів, 2011.

¹⁵ См.: *Соколова Н.А.* Теоретические проблемы международного права окружающей среды / Отв. ред. К.А. Бекашев. — Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 2002. — С. 119.

По нашему мнению, это единственный случай, когда доктринальная система специальных принципов международного экологического права включает прямое, пусть и несколько громоздкое, указание на специальный характер принципа сохранения биоразнообразия.

В четвертой редакции проекта Международного пакта по охраняющей среде и развитию 2010 г. авторитетные ученые различных регионов земного шара сделали существенные подвижки по направлению признания принципа сохранения биоразнообразия в качестве специального принципа международного экологического права.

Напомним, что первые три редакции проекта Пакта указывали на уважение ко всем формам жизни лишь в первой своей части, которая по всеобщему признанию содержала принципы-идеи, а не принципы-нормы. В четвертой же редакции этот принцип мы уже встречаем и в разделе принципов-норм.

В этом документе две статьи — 2 и 25 — имеют прямое отношение к данному вопросу.

В соответствии с ст. 2 Проекта «Уважение ко всем формам жизни» «природа в целом и все формы жизни требуют уважения и должны быть защищены. Целостность экологических систем Земли, должна поддерживаться и, где необходимо, быть восстановлена».

Здесь выражение «все формы жизни» воплощает в себе существо идей, изложенных в преамбуле Всемирной хартии природы 1982 г. о том, что любая форма жизни является уникальной и заслуживает уважения, независимо от ее материальной ценности для человека. Иными словами, ст. 2 прямо указывает на необходимость сохранения биологического разнообразия, а не на защиту отдельных видов, и на отход от чисто утилитарного отношения к защите отдельных видов, которое было характерно для международных договоров начала XX в.

В соответствии с ст. 25 «Биологическое разнообразие» «стороны принимают все необходимые меры для сохранения биологического разнообразия, в том числе видового разнообразия, генетического разнообразия внутри вида и разнообразия экосистем, осо-

бенно через сохранение *in situ* на основе концепции экологической сети».

В п. 1 ст. 25 перечисляются три метода, необходимые для выполнения обязательств по сохранению биоразнообразия, которые являются обязательными, но которыми список не исчерпывается. Поскольку эти методы не являются альтернативными, все они должны быть использованы сторонами. Это:

- интеграция, через экосистемное управление, сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия и его компонентов в их системе физического планирования;

- создание систем особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и, там где это необходимо, — буферных зон и связывающих ООПТ экологических коридоров;

- запрет на изъятие исчезающих видов, защита их мест обитания и, при необходимости, разработка и применение по отношению к таким видам планов восстановления.

В п. 2 ст. 25 закреплена обязанность сторон регулировать и использовать биологические ресурсы таким образом, чтобы обеспечивалось их сохранение, устойчивое использование и, там где это необходимо и возможно, — восстановление.

Далее в указанной ст. приводится перечень конкретных пяти мер (не является исчерпывающим), которые стороны должны принять для выполнения своих обязательств:

- разработать и осуществить планы по сохранению и управлению биологическими ресурсами;

- не допускать снижения численности популяций животных и растений ниже уровня, необходимого для обеспечения стабильного пополнения;

- охранять или восстанавливать места обитания, имеющие значение для дальнейшего существования конкретных видов или популяций;

- поддерживать и восстанавливать экологические взаимосвязи между промысловыми и зависимыми от них или связанными с ними видами или популяциями;

- предотвратить или свести к минимуму случайное изъятие нецелевых видов, а также запретить неизбирательные средства изъятия.

По нашему мнению, появление в проекте Международного пакта ст. 25 отчетливо указывает на тенденцию, направленную на признание сохранения биоразнообразия в качестве специального принципа международного экологического права, поскольку в соответствии с ст. 38.1 (d) Статута Международного суда ООН, проект Пакта олицетворяет собой «доктрину наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций».

Признание сохранения биоразнообразия в качестве специального принципа международного экологического права позволит добиться той степени согласования правовых норм, которая превращает их в эффективно функционирующую систему. В этом качестве принцип сохранения биоразнообразия будет отражать те идеи, из которых нужно исходить, те ориентиры, в направлении которых должны создаваться иные нормы, те основные обязательства, которые должны добросовестно исполняться.

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ МОРСКОЙ СРЕДЫ

Тимур Робертович Короткий

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права и международных отношений,
докторант

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

tamerlank@yandex.ru

Проблема эффективности международного права является частью общей проблемы эффективности нормативного воздействия на международные отношения. Поэтому необходимо, с одной стороны, рассматривать международное право как один из видов регулирующего воздействия на международные отношения, и особенности его взаимодействия с иными нормативными регуляторами международных отношений в контексте эффективности их воздействия, с учетом совместного кумулятивного эффекта от такого воздействия, а с другой — подходить к проблеме эффективности международного права как особого феномена, с позиций как общей проблемы эффективности права, так и особенностей эффективности международного права как специфической системы.

Это далеко не все грани проблемы эффективности международного права, которая, однако, может и должна быть рассмотрена под различными углами и на разных уровнях — общетеоретическом, отраслевом, и прикладном. Результативность такого исследования зависит от четкого определения его объекта и границ, поэтому, во-первых, мы ограничимся отраслевым подходом, избрав предметом исследования эффективность регулирующего воздействия международного права охраны морской среды. Во-вторых, мы считаем необходимым, в отличие от традиционного подхода к эффективности ме-

ждународно-правовых норм, говорить об эффективности всего международно-правового механизма регулирования в рамках определенной предметной сферы, в нашем случае охраны морской среды, понимая под которым как нормы, так институциональные механизмы, обеспечивающие в своей совокупности реализацию норм международного права. В-третьих, первоначальным этапом является выработка методологии дальнейшего научного исследования.

Исследование эффективности международно-правового механизма охраны морской среды как комплексной проблемы базируется на следующих методологических постулатах.

1. Изучение как эффективности правотворческого процесса, так и эффективность реализации норм в указанной предметной сфере. Если в первом случае объектом исследования является сама норма международного права, то во втором — ее действие.

2. Системности, анализе эффективности системы норм, направленных на урегулирование определенных отношений. Важно учитывать их взаимодействие и взаимовлияние, так как анализ одной или нескольких норм, а зачастую одного международно-правового акта может не дать объективной картины степени эффективности правового воздействия в определенной сфере.

3. Необходимо учитывать наличие, качество и эффективность правообеспечительных актов, соответствующие международные и внутригосударственные механизмы реализации норм международного права¹.

4. Существует потребность широкого, комплексного подхода к изучению эффективности международно-правовых норм, что предполагает включение в сферу исследования всех существенных компонентов, характеризующих качество (совершенство) нормы права, ее действие и реализацию. Создание даже оптимальной модели нормы не влечет за собой автоматического преобразования международных отношений.

5. Необходимо учитывать степень эффективности реализации не только собственно норм, но и иных элементов механизма реализации международно-правовых норм — институционального,

¹ Міжнародне право. Основи теорії : підручник / Ред. В.Г. Буткевич. — К.: Либідь, 2002. — С. 435–443.

контрольных механизмов, международного правосознания и т.п. Ведь эффективность действия правовой нормы можно определить только исходя из анализа всей совокупности факторов, которые влияют на эффективность нормы как на стадии правотворчества, так и на стадии правореализации².

6. Следует дифференцировать факторы, являющиеся внешними по отношению к правовой норме, и рассматривать их как таковые, и факторы, обязанные своим возникновением международно-правовому воздействию — фактически, определяющие соответствующий правовой режим — международную ответственность, международный контроль, международно-правовые гарантии, правообеспечительные акты, в совокупности обеспечивающие реализацию правовых норм, и являющиеся сами объектом анализа в контексте их эффективности.

Исходя из того, что цели международных договоров, традиционно формулируются в их преамбулах, и с учетом того, что Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. является основополагающим универсальным договором, устанавливающим основы правопорядка в Мировом океане, можно интерпретировать цели Конвенции как цели всего международного морского права, а именно установить правовой режим для морей и океанов, который способствовал бы международным сообщениям и содействовал бы использованию морей и океанов в мирных целях, справедливому и эффективному использованию их ресурсов, сохранению их живых ресурсов, изучению, защите и сохранению морской среды.

Таким образом, общей юридической целью норм международного права охраны морской среды является закрепление правового режима, который обеспечит защиту и сохранение морской среды, что, собственно и является общей юридической целью норм этого института. Поэтому, в общем, анализ эффективности международно-правового механизма охраны морской среды можно проводить с учетом степени достижения этой цели, например создание правовых механизмов, направленных на защиту морской среды от загрязнения из различных источников и степень их эффективности.

² *Медведева М.* Проблема ефективності міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища // Публічне право. — 2012. — № 4 (8). — С. 159.

Фактическое достижение защиты и сохранения морской среды является социальной целью этой комплексной подотрасли международного права. Критериями ее оценки могут быть анализ абсолютного уровня загрязнения и динамики его снижения (стабилизации), сравнение уровня загрязнения морской среды в динамике с момента принятия соответствующих конвенций (с учетом изменений в количестве судов, количестве аварийных происшествий, объемах разливов нефти и т.п.). Важное значение имеет разработка критериев оценки эффективности норм международного права, и адаптация их к оценке эффективности норм международного права в отдельных сферах международно-правового регулирования. При анализе конкретных норм и механизмов критерием может служить уровень загрязнения определенными веществами, доля судов, построенных с соблюдением международных стандартов.

Говоря об юридической эффективности, следует прежде всего проанализировать степень участия государств в международных соглашениях по охране морской среды, поскольку, во-первых, в силу специфики международного права, именно она определяет степень вовлеченности государств в обеспечение экологического правопорядка в Мировом океане; во-вторых, участие государств в международных соглашениях отражает эффективность реализации норм о необходимости сотрудничать на всемирной основе и региональной основе непосредственно или через компетентные международные организации в формулировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемых практик и процедур, соответствующих Конвенции 1982 г., для защиты и сохранения морской среды (ст. 197 Конвенции 1982 г.). Поэтому анализ вовлеченности государств в процесс разработки и принятия этих норм и стандартов (как и участия в деятельности соответствующих международных организаций) сам по себе уже будет являться отражением эффективности норм Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. о необходимости сотрудничества. Немаловажным является количество и охват региональными механизмами охраны морской среды всех морских пространств и всех государств региона; степень имплементации государствами положений региональных конвенций по охране морской среды.

Важным является оценка не только отдельных норм или международных договоров, но и правовых режимов, установленных на основании их совокупностей. По нашему мнению, такой подход носит комплексный характер, дает возможность определить эффективность правового воздействия в отдельных сферах международно-правового регулирования охраны морской среды от загрязнения: из находящихся на суше источников; вызываемое деятельностью на морском дне; вызываемое деятельностью в Районе; вызываемое захоронением; с судов; из атмосферы или через нее.

Отдельным объектом исследования эффективности международно-правового механизма охраны морской среды должны являться эффективность контрольных механизмов, эффективность международно-правовой ответственности за загрязнение морской среды и эффективность средств разрешения споров в области охраны морской среды.

Как указывает С.В. Черниченко, «при прочих равных условиях норма, устанавливающая конкретную модель поведения, является более эффективной, чем норма общего характера. В то же время нормы общего характера объективно необходимы как основа, цементирующее начало любой правовой системы. Без них практически невозможно было бы добиться той степени согласования правовых норм, которая превратила бы их в функционирующую систему, достаточно эффективную в целом. Опять-таки при прочих равных условиях, чем совершеннее нормы общего характера, тем совершеннее согласование норм, входящих в данную правовую систему, тем выше эффективность этой системы»³. В этой связи является важным оценка эффективности норм в ч. XII Конвенции 1982 г., устанавливающих общий международно-правовой режим охраны морской среды⁴. Базовым положением этой группы норм является принцип, закрепленный в ст. 192 «Государства обязаны

³ Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х т. Том 1: Современные теоретические проблемы. — М., 1999. — С. 67.

⁴ Гуцуляк В.Н. Актуальные проблемы современного международного морского права и тенденции его развития // Государство и право на рубеже веков. Международное право: Всероссийская конференция. Москва, 2000 г. — М.: ИГП РАН, 2000. — С. 74.

защищать и сохранять морскую среду», и положения Конвенции, детализирующие ст. 197 о необходимости сотрудничать на всемирной и региональной основе. Отражением эффективности этого положения является степень участия государств в разработке соответствующих норм по охране морской среды на универсальном уровне и членство в соответствующих организациях ИМО, ЮНЕП, участие в деятельности их специализированных органов⁵, участие в региональных соглашениях и органах по охране морской среды.

Оценкой эффективности положений раздела 5 ч. XII Конвенции, содержащих предписания государствам в разной степени обязательности принимать национальное законодательство и меры, устанавливающие глобальные и региональные нормы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из различных источников: из находящихся на суше источников; вызываемое деятельностью на морском дне; вызываемое деятельностью в Районе; вызываемое захоронением; с судов; из атмосферы или через нее могут служить наличие специальных международных соглашений по охране морской среды, их объектная сфера и степень участия в них государств.

Таким образом, выработка четких и объективных критериев оценки эффективности международного механизма охраны морской является предпосылкой для выработки рекомендаций по повышению его эффективности.

⁵ Комитет по защите морской среды (МЕПС) ИМО состоит из всех членов Организации. Членами Комитета рассматриваются и государства, не являющиеся членами ИМО, но они являются сторонами соглашений и других международных инструментов, в отношении которых МЕПС выполняет определенные функции, предусмотренные в этих инструментах (при осуществлении МЕПС этих функций). См.: *Иванов Г.Г.* Международная морская организация. — О.: Латстар, 1999. — С. 165–168.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Иван Иванович Скрипник

ассистент кафедры земельного и экологического права
Российский университет дружбы народов

qwerty8885@list.ru

В нашем понимании природные объекты, представляют собой экологическую систему элементов биотического и абиотического характеров, объединенных в единое функциональное целое.

В правовом отношении элементы данной системы и результат их взаимодействия представляют собой материальные, функциональные и духовные блага (ресурсы), использованием которых удовлетворяются интересы сторон правоотношений.

Однако состояние природных объектов, носящих трансграничный характер, может через экосистемные связи оказывать влияние на экологическую безопасность соседних государств. В связи с этим назревает необходимость в международно-правовом сотрудничестве государств в сфере рационального использования и охраны трансграничных природных объектов (ТПО).

Территория природного объекта достаточно не однородна. Здесь имеют место как природные, так и природно-антропогенные и антропогенные территории. Оставаясь в пределах природного объекта, качественное состояние этих территорий оказывает существенное влияние на функциональную целостность всего природного объекта. Государства, имеющие отношение к трансграничному объекту, должны быть достаточно заинтересованы в соотношениях данных территорий в пределах ТПО, а также в экологически

обоснованном размещении на его территории объектов природопользования и природообустройства. Здесь важны такие моменты:

- концентрация имеющихся и создаваемых производств на уже трансформированных территориях и в районах с развитой инфраструктурой;

- не превышение экологической емкости природных систем ТПО при освоении территорий;

- сохранение целостности природных экосистем объекта в процессе территориального планирования, и природопользования.

В этой связи в качестве основных направлений международного сотрудничества нами выделены следующие:

- сотрудничество в сфере предотвращения и ограничения трансграничных воздействий, приводящих к деградации ТПО, и создание эффективной системы международной экологической ответственности;

- сотрудничество в плане сохранения природных территорий, целевого хозяйственного природопользования, способствующих поддержанию экологического равновесия ТПО;

- сотрудничество в оздоровлении окружающей среды природно-антропогенных и антропогенных территорий, где произошли неблагоприятные изменения;

- сотрудничество в обеспечении сохранения биологического разнообразия путем организации охраняемых природных территорий как важнейшего условия стабильного функционирования ТПО.

Сотрудничество между государствами по предотвращению негативных последствий трансграничных воздействий на территории ТПО включает следующие стадии:

- стадия обмена исходной информацией;

- стадия планирования хозяйственной деятельности;

- стадия осуществления;

- стадия прекращения деятельности государством воздействующей на природный объект¹.

¹ См.: Строчук В. Обязательства государств по предотвращению трансграничного ущерба в международном праве // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2003 — № 4.

Обмен исходной информацией о состоянии ТПО между соседствующими государствами является начальным этапом сотрудничества. Эта информация должна составлять межгосударственную базу данных и служить основанием для заключения двух- или многосторонних межгосударственных соглашений, что будет способствовать принятию своевременных и согласованных предупредительных мер.

Стадия планирования является начальной стадией предотвращения трансграничного ущерба. При угрозе наступления ущерба, государству, осуществляющему деятельность, необходимо принимать надлежащие меры по его предотвращению, даже при отсутствии достоверных научных сведений о последствиях данной деятельности. Процессуальные обязанности на стадии планирования включают: предварительное информирование о предстоящей деятельности; проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), в том числе и на окружающую среду соседних государств; обмен информацией, проведение консультаций и переговоров. ОВОС раскрывает вероятность ущерба и его масштабы от планируемой деятельности

Стадия осуществления. На международном уровне государство после начала деятельности обязано продолжать представлять информацию потенциально затронутым государствам и проводить с ними консультации. В связи с недостаточной конкретностью международных норм о минимизации риска для соблюдения обязательства предотвращения трансграничного ущерба необходимо осуществлять ряд мер по их имплементации на национальном уровне через принятие соответствующих актов законодательства.

Стадия прекращения. При принятии решения о прекращении деятельности государство обязано принять все меры для обеспечения восстановления нарушенных экосистем, демонтаж установок, использовавшихся в деятельности. Если же риск причинения ущерба ТПО все равно существует, то необходимо осуществлять мониторинг или принимать иные дополнительные меры.

Для предупреждения экологических последствий важное место играет сотрудничество в сфере управления ТПО. Его необходимо рассматривать в двух аспектах:

– государства, участники трансграничного сотрудничества, обязаны осуществлять на своей территории управление частью

ТПО и обеспечивать охрану его функциональной целостности на основе общей стратегии;

– данное правило поведения должно признаваться всеми государствами в качестве юридически обязательного, и представлять собой норму международного права.

Не менее важное место в системе управления занимает создание системы международно-правовой ответственности за нанесение ущерба ТПО на территории другого государства.

Нанесение ущерба трансграничному природному объекту, если оно выявлено на территории находящейся под юрисдикцией соседнего государства, представляет собой международное правонарушение и влечет международную ответственность государства-деликвента. Возникновение международно-правовой ответственности государства не зависит от наличия или отсутствия договорных норм, а обусловлено самим фактом деликта, так как представляет собой нарушение суверенных прав другого государства. Сбалансированное применение превентивных и исправительных мер должно быть основой трансграничного сотрудничества.

Сотрудничество в плане сохранения природных территорий ТПО целевого хозяйственного природопользования. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития, а также межгосударственная политика в отношении данных территорий должны быть взаимосвязаны, поскольку их сохранение и восстановление обеспечат социально-экологическое благополучие населения всех стран, участников трансграничного сотрудничества. Для этого необходимы следующие действия:

– совершенствование нормативной базы, регламентирующей взаимодействие органов исполнительной власти соседствующих государств, формирование фонда информационных ресурсов;

– совершенствование системы показателей мониторинга природных экосистем в связи с природопользованием и охраной;

– обеспечение достоверности и сопоставимости данных межгосударственного экологического мониторинга природных территорий мало затронутых хозяйственной деятельностью в пределах ТПО;

– информационное обеспечение учета результатов межгосударственной экологической экспертизы всех проектов, программ и объектов, осуществляемых на данной природной территории;

– формирование системы государственных кадастров природных ресурсов, природных территорий и территорий традиционно природопользования в пределах ТПО.

Сотрудничество в сфере оздоровления природно-антропогенных и антропогенных территорий ТПО. Природно-антропогенные и антропогенные территории в пределах ТПО представляют географически локализованные участки, возникшие в ходе хозяйственной деятельности человека, оказывающие существенное отрицательное влияние на функциональное состояние всего ТПО. Это предполагает принятие государством, участником трансграничных отношений, мер по прекращению или снижению неблагоприятного воздействия хозяйственной деятельности на своей территории. И в этом плане становится актуальной теория экологического предела², которая базируется на критерии фактических или прогнозируемых географически локализованных в пространстве вредных последствий деятельности человека или экстремальных природных факторов. В ходе содружеств в данном направлении необходимо учитывать:

– международные конвенции, региональные договоры и соглашения, определяющие международно-правовую основу рационального пользования природными ресурсами;

– нормативную экологическую емкость конкретного ТПО и допустимые в его пределах размеры природопользования и восстановления;

– предельно-допустимые нормы выбросов от всех существующих и проектируемых предприятий в пределах ТПО;

– нормативные акты землепользования, водопользования и пользования другими ресурсами;

– научно-обоснованное природоохранное зонирование территории ТПО, определяющее согласованное размещение хозяйственных объектов;

– унификацию документации и правила, обеспечивающие строгий порядок проверки и согласования размещения хозяйственных объектов.

² См.: Копылов М.Н., Мохаммад С.А. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве. — М.: РУДН, 2003. — С. 18.

Сотрудничество в области сохранения биологического разнообразия как одного из условий стабильного функционирования ТПО.

Данное направление международного сотрудничества призвано обеспечить сохранение биологического разнообразия на ТПО. Данной проблеме посвящены многочисленные международные договоры и программы как универсального, так и регионального и локального характера. Конвенция по биологическому разнообразию, призывает правительства создавать системы охраняемых районов и осуществлять управление ими в целях сохранения живой природы и обеспечения устойчивого природопользования³.

Создание охраняемых природных территорий, традиционно являясь одним из наиболее эффективных механизмов охраны природных объектов, играет важную роль в реализации местной, национальной и международной политики сохранения биоразнообразия. Природные объекты также служат полигонами для научных исследований, охраны дикой природы, и устойчивого использования биологических ресурсов.

Все эти направления сотрудничества объединены единой целью — поддержание функциональной стабильности ТПО, обеспечив тем самым непрерывность и неистощительность пользования его основными ресурсами.

³ Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.) // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2254

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРЕСНОВОДНЫХ РЕСУРСОВ: НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И СОСЕДНИХ ГОСУДАРСТВ

Антон Сергеевич Григорьев

аспирант кафедры международного права
Всероссийская академия внешней торговли

Сегодня дефицит чистой питьевой воды является одной из серьезнейших проблем стоящих перед человечеством. По данным Организации Объединенных Наций в «период с 1990 г. почти 1,7 млрд человек получили доступ к безопасной питьевой воде. Тем не менее 884 млн человек во всем мире по-прежнему не имеют доступа к безопасной питьевой воде. В среднем, ежедневно из-за предотвратимых заболеваний, связанных с водоснабжением и санитарией, умирают 5000 детей»¹. Под эгидой ООН постоянно проводятся мероприятия, направленные на привлечение внимания к проблемам нехватки питьевой воды и объединения усилий государств для преодоления водного кризиса. Так, в 2003 г. Генеральной Ассамблеей ООН 2005–2015 годы были объявлены международным десятилетием действий «Вода для жизни», а в декабре 2010 г. резолюцией 154 Генеральной Ассамблеи ООН 2013 год был объявлен Международным годом водного сотрудничества. Данные мероприятия на международном уровне демонстрируют особую ценность воды как основы жизни и дают понимание того, насколько важно совместное сотрудничество государств, в том числе и по разграничению трансграничных пресноводных ресурсов.

¹ URL: <http://www.un.org/ru/sustainablefuture/water.shtml>.

В настоящее время мировой рынок воды только формируется. Не трудно предположить, что Российская Федерация, располагая внушительными водными ресурсами («полные запасы пресной воды в России составляют 97 тыс. кубических километров, а по суммарному поверхностному стоку рек Россия занимает второе место в мире»²) будет занимать устойчивые позиции на мировом рынке пресной воды.

По данным журнала Global Water Intelligence ежегодный объем такого водного рынка может достигать 700 млрд долларов. Опираясь на данные прогнозы следует предположить, что пресная вода в самом ближайшем будущем может стать основной статьей экспорта для ряда государств. По словам директора института водных проблем РАН профессора В. Данилова-Данильяна: «Вода является стратегическим ресурсом для Российской экономики и я совершенно уверен в том, что если мы сумеем распорядиться по-хозяйски этим ресурсом, то именно водоемкая продукция станет основным поставщиком валюты для страны через 15–20 лет»³.

Для Российской Федерации сегодня актуальным вопросом, касающимся пресноводных ресурсов, является проблема их разграничения с приграничными государствами и установления правового режима совместного использования. Так, одним из международно-правовых документов по правовому регулированию трансграничных вод является Конвенция Европейской экономической комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.⁴ В Конвенции подчеркивается, что охрана и использование трансграничных водотоков и международных озер являются важными и неотложными задачами, эффективное решение которых может быть обеспечено только путем тесного сотрудничества и укрепления национальных и международных мер по предотвращению, ограничению и сокращению выбросов опасных веществ в водную среду. Конвенция дает опре-

² URL: <http://ecograni.ru/news/vodnye-zapasy-rossii.html>.

³ URL: http://www.vesti.ru/only_video.html?vid=489288.

⁴ URL: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en.

деление трансграничных вод как любых поверхностных или подземных вод, которые обозначают, пересекают границы между двумя и более государствами или расположены в таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды выпадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

Среди соседних государств участниками Конвенции наряду с Россией являются: Белоруссия, Азербайджан, Латвия, Литва, Казахстан, Норвегия, Финляндия, Туркменистан, Украина, Узбекистан и Эстония. Принципы изложенные в Конвенции лежат в основе целого ряда двусторонних соглашений по вопросам трансграничных вод заключенных Россией с приграничными государствами. К примеру одним из государств, с которым Россия имеет довольно наработанную нормативно-правовую базу по вопросам охраны окружающей среды и правового регулирования пресноводных ресурсов, является Эстонская Республика, с которой Россия имеет 235,5 км границ, проходящих по рекам и озерам. Уже в 1997 г. было заключено Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод от 20.08.1997. Стороны соглашения определили основной целью организацию сотрудничества в области охраны и рационального использования трансграничных вод и их экосистем в водах реки Нарва, включая Псковско-Чудское озеро. Для достижения основной цели Россия и Эстония договорились о сотрудничестве в разработке нормативов и методов оценки и классификации качества вод, а также о принятии необходимых мер для предотвращения или сокращения поступления отравляющих веществ в водные объекты. Огромным вкладом в становление и развитие «зеленой» экономики стала договоренность двух государств о применении современных технологий рационального использования водных ресурсов, эффективных очистных сооружений и водосберегающих технологий производства.

Кроме того с Эстонской Республикой заключены: Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны окру-

жающей среды от 11.01.1996, а также Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Эстонской республики о сотрудничестве в области сохранения и использования рыбных запасов в Чудском, Теплом и Псковских озерах от 04.05.1994.

Основываясь на вышесказанном уровень сотрудничества между Россией и Эстонией по вопросам правового регулирования пресноводных ресурсов и охраны окружающей среды можно охарактеризовать как высокий, но в то же время имеющий одну существенную проблему, выражающуюся в отсутствии действующего договора о государственной границе с Эстонской Республикой. Отсутствие договора о границе является нерешенным вопросом для двух государств и при определенных условиях может свести на нет все достигнутые успехи в сфере правового регулирования пресноводных ресурсов и охраны окружающей среды. Проблемы неопределенности границ и территориальные споры, в том числе по поводу пресноводных ресурсов, сегодня не редкость. Учитывая стратегическую важность пресной воды для любого государства, споры такого рода в ближайшем будущем могут привести к конфликтным ситуациям.

Также к одной из актуальных проблем международно-правового регулирования пресноводных ресурсов России с приграничными государствами относится устаревшая правовая база. С учетом глобализации экономики, изменения и ухудшения экологической обстановки следует предпринять усилия для существенного обновления договорных отношений с рядом государств по вопросам трансграничного использования вод, с целью совершенствования нормативно-правовой базы и международного экологического права в целом, а также перехода двухстороннего сотрудничества государств на новый уровень соответствующий основным принципам устойчивого развития и построения «Зеленой экономики».

Так, примером обновления правовой базы может служить взаимодействие России и Финляндии, которое происходит и сегодня. «История взаимодействия в вопросах совместного управления водными ресурсами России с Финляндией является наиболее продолжительной и достаточно успешной. Первое соглашение в этой области заключено между Россией и Финляндией в 1947 г. и каса-

лось регулирования режима судоходства по озеру Инари. В 1954 г. и 1956 г. в рамках этого соглашения были подписаны дополнительные протоколы. Так как одна из рек, вытекающая из озера Инари, проходит по территории Финляндии, России и Норвегии, в 1959 г. подписано трехстороннее соглашение по использованию ее вод, которое действует и поныне. Соглашение с Финляндией о пограничных водных системах 1964 г., охватывает практически все водохозяйственные и экологические аспекты. Процессы региональной интеграции протекают в двух основных направлениях — межгосударственное сотрудничество и сотрудничество на уровне региональных (местных) властей.

Согласно Соглашению 1964 г. действует Двусторонняя комиссия (ДК), в которую входят представители водохозяйственных, экологических и рыбохозяйственных ведомств, МИД и пограничных служб сторон.

ДК занимается вопросами регулирования режимов использования водных ресурсов системы озера Сайма — река Вуокса, загрязнения водных ресурсов и окружающей природной среды. Озеро Сайма в Финляндии соединено Сайменским каналом с Выборгским заливом, а река Вуокса — с Ладожским озером. На реке Вуокса построены четыре ГЭС (2 — в Финляндии, 2 — в России). На берегах озера и реке расположены промышленные предприятия, преимущественно лесоперерабатывающие и металлургические, отходы которых загрязняют окружающую среду. Здесь актуальны такие проблемы, как борьба с подтоплением прибрежной зоны Ладожского озера при таянии снегов; обеспечение выработки электроэнергии и уменьшение загрязнения вод.

В процессе решения этих проблем возникали некоторые противоречия. Так, снижение уровня воды в озере требует холостых сбросов воды, а значит, приводит к уменьшению выработки электроэнергии на российских ГЭС. С другой стороны, в свое время на Светогорской ГЭС в России был повышен гребень плотины, что привело к снижению выработки электроэнергии на ГЭС Иматра в Финляндии. Соответственно, в 1972 г. заключено Соглашение «Об энергетическом использовании участка реки Вуокса между ГЭС Иматра и Светогорская», и был урегулирован вопрос компенсации электроэнергии (19,9 млн кВтч) финской стороне в связи с повы-

шением отметки верхнего бьефа на Светлогорской ЕЭС. В 1989 г. ДК разработала и утвердила правила регулирования вод системы озер Сайма (Финляндия) и реки Вуокса. При обеспечении паритета по вопросам использования воды удалось урегулировать наиболее острые проблемы. В частности, для поддержания качества воды было принято решение о его постоянном мониторинге на реках Вуокса и Селезневка и Сайменском канале. Параллельно строились очистные сооружения, внедрялись малоотходные технологии, сокращались сбросы загрязняющих веществ. В результате прослеживается тенденция сокращения объемов сбросов сточных вод и снижения нагрузки на водные объекты. До середины 1980-х гг. актуальными были вопросы сплава леса (его ежегодный объем составлял от 200 тыс. до 800 тыс. м³). ДК занималась разработкой правил сплава, контролировала зачистку рек от его последствий. В настоящее время сплав леса прекращен⁵. Также следует отметить успешное сотрудничество России, Финляндии и Норвегии с целью сохранения трехстороннего парка Пасквик-Инари, района включающего в себя пять охраняемых территорий и их окрестности в трех странах. Охраняемые территории находятся в долине реки Паз.

В заключение следует отметить, что для России, обладающей поистине колоссальными запасами пресной воды, актуальность вопросов, касающихся разграничения и совместного использования трансграничных пресноводных ресурсов, будет возрастать с каждым годом. А учитывая положения разработанной и принятой правительством РФ в 2009 г. «Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.», которая определяет основные направления действий в водоресурсной сфере и одной из основных целей которой является: гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, хочется верить в искреннее понимание руководством нашей страны стратегической ценности пресноводных ресурсов и намерения последовательно проводить политику в данной сфере, соответствующую национальным интересам.

⁵ URL: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/8_1.htm.

«НЕИЗВЕСТНЫЕ» ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ДЕЛА

Евгений Анатольевич Высторóбец

кандидат юридических наук,
доцент кафедры экологического и земельного права
Российская академия правосудия

measure@mail.ru

Мольдир Нургазыевна Хасенова

докторант
Казахстанско-Американский свободный университет

khassenovamulya@mail.ru

Объектом исследования являются решения судов по экологическим делам, а также нормы и принципы интерэкоправа, возникшие и применяемые из необходимости охраны окружающей среды и рационального использования ее ресурсов, которые по сведениям авторов отечественными исследователями ранее не упоминались. Рассмотрено 11 дел о реках Одер, Варта, Нотец, Маас, Сан-Хуан, Нигер и Мекру, о Горлюхе Вилькольма, о генетически модифицированных организмах (о ГМО), о Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (о ТРИПС), о методах рыболовства, о средиземноморской квакше, Сонора, о прибрежном рыболовстве в Северной Атлантике за период более ста лет (1910–2012 гг.).

Выводы представляемого исследования способствуют прогрессивному развитию интерэкоправа как в рамках природоохранных отношений (международного экологического права), так и в области природоресурсных отношений (международного права окружающей среды).

Рассмотрены отдельные материалы Постоянной Палаты Международного Правосудия (ППМП), Международного суда ООН

(МС), Международного экологического суда арбитража и примирения (МЭСАП), Постоянной Палаты Третейского Суда (ППТС).

Экологическое дело, казус — понятие, охватывающее в совокупности признаки защиты правомерных экологических отношений, интересов, прав, объектов, их свойств, — признаки необходимые и достаточные для решения, либо иного объективного результата, который позволяет исполнять функции права. Этим признакам соответствуют, стороны, фабула дела, судебное учреждение (или временная коллегия), применимое право, основания решений и другие. Для отражения реальности также необходимо введение категории квазиэкологического дела — охватывающей признаки экологического дела, недостаточные для действительной защиты правомерных экологических отношений, интересов, прав, объектов, их свойств. При исследовании экологических дел в рассматриваемую совокупность необходимо включать экологизированные дела — подтверждающие принципы общего международного права, имеющие значение для регулирования экологических отношений. Обобщение практики, подпадающей под три названных понятия, и различение их содействует разработке мер по экологизации общественных и международных правоотношений, сокращению числа случаев злоупотребления правом.

10 сентября 1929 г. ППМП приняла решение по Делу о реке Одер <о территориальной юрисдикции Международной комиссии по реке Одер>, в котором на стороне Великобритании против Польши выступили Чехословакия, Дания, Франция, Германия, Швеция¹. Председательствовал М. Анцилотти.

В соответствии с Версальским договором 1919 г.², Одер был объявлен международной рекой (условия судоходства, ст. 331). Все судоходные части речной системы также объявлены как обладающие международным статусом.

¹ River Oder Case (Case Relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder) (UK v. Poland) Judgment. September 10, 1929. PCIJ // Series A No 23 — Series C No 17-11. URL: <http://www.internationalwaterlaw.org/cases/river-oder.html>.

² Версальский договор: Часть XII. (Treaty of Versailles: Part XII) от 28.06.1919. // Веб сайт: Lillian Goldman Law Library. URL: <http://avalon.law.yale.edu/imt/partxii.asp>.

Правительства государств, представленных в Международной Комиссии по Одру, направили специальное соглашение в Суд и просили Суд признать юрисдикцию Международной комиссии на участки реки Одер (Варта и Нотец), расположенные на территории Польши³. Суд ответил, что Варта и Нотец упомянуты в специальном соглашении. Это означает, что юрисдикция Комиссии распространяется на притоки.

Второй вопрос связан с применением Статута к Барселонской конвенции от 20 апреля 1921 г.⁴ (определение судоходных водных путей, имеющих международное значение), на котором шесть правительств (кроме Польши) базировали свои аргументы. Суд отметил, что Польша не ратифицировала ни Конвенцию, ни Барселонский Статут к ней, и поэтому они не могут быть применены против Польши, и, соответственно, Суд основывал свое решение исключительно на Версальском договоре.

Отличие международной и национальной речных систем заключается в том, что первая должна обеспечивать несколько государств выходом к морю. О судоходности Варты или Нотеца вопрос не стоял, но Польша считала, что по притокам Варта и Нотец, находящихся на польской территории, выход к морю предоставляется только Польше, в то время как шесть государств придерживались обратной позиции (доступ к морю для других государств). Суд основывал свое решение на концепции «общности интересов» прибрежных государств. Концепция может быть обнаружена уже в Заключительном акте Венского конгресса, от 9 июня 1815 г.⁵ Суд утвердил юрисдикцию Международной комиссии по Одру на

³ Publications of the Permanent Court of International Justice Series A — No. 23; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1929. — 32 p. — P. 6. URL: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_23/74_Commission_internationale_de_l'Oder_Arret.pdf.

⁴ Convention and Statute on freedom of transit, Barcelona, 1921. ECE/TRANS/2009/10. — 9p. — P.4. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/dam/trans/doc/2009/itc/ece-trans-2009-10r.pdf>.

⁵ Заключительный акт Венского Конгресса / Окончательный договор (Final Act of the Congress of Vienna/General Treaty) от 9.06.1815 // URL: <http://www.dipublico.com.ar/english/final-act-of-the-congress-of-viennageneral-treaty-1815>.

притоках реки — Варте и Нотеце, расположенных на территории Польши.

По второму вопросу Судом было установлено: «Юрисдикция Комиссии распространяется до границы, где Варта и Нотец перестают быть либо естественно судоходными либо судоходными с помощью боковых каналов».

Факт упоминания притоков в специальном соглашении в сочетании с другими формальными основаниями не позволил государству, на территории которого они находятся, сохранить над ними свой абсолютный суверенитет. Так природоресурсная часть интерэкоправа и практика обогатились принципом определения границ территориальной юрисдикции специализированных международных органов над целостными природными объектами. Основываясь на концепции «общности интересов» установлен международный режим судоходства. Дело о реке Одер — этап в интернационализации судоходного режима внутренних речных систем государств. Природоохранные договоры в решении не упомянуты, дело касается природоресурсных отношений (режима использования водотоков).

Дело о реке Маас (об отводе воды из реки Маас) (Нидерланды против Бельгии) также касается режима использования международных водотоков, в том числе изменения уровня водной поверхности. ПИМП приняла Решение по этому делу под председательством Дж. Г. Гуерро 28 июля 1937 г.⁶

Режим реки Маас⁷ был определен бельгийско-голландским Соглашением от 12 мая 1863 г.⁸. Цель Договора определяется в

⁶ The Diversion of Water from the Meuse (Neth. v. Belg.). Judgment. June 28, 1937. PCIJ // Series A / B No 70 — Series C No 81. URL: <http://www.internationalwaterlaw.org/cases/meuse.html>.

⁷ Web site of the International Law Commission. Document: — A/CN.4/399 and Add.1 and 2. Second report on the law of the non-navigational uses of international watercourses, by Mr. Stephen C. McCaffrey, Special Rapporteur. Topic: Law of the non-navigational uses of international watercourses. Extract from the Yearbook of the International Law Commission: -1986, vol. II(1) — 144. p. — P. 114. URL: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_399.pdf.

преамбуле как «режим регулирования забора воды из реки Маас для судоходных каналов и ирригационных каналов»⁹.

В 1925 г. два государства подписали новое соглашение, призванное урегулировать все разногласия, касающиеся строительства или расширения новых каналов. Однако Первая Палата Парламента Нидерландов (Сенат Генеральных штатов) отказалась его ратифицировать. После этого, в Нидерландах начали строить канал Юлиана, блок Босшевелд и плотины Боргарен, а Бельгия приступила к строительству канала Альберт, заграждения на Монсин и блока на Ниргарен. Нидерланды подали в суд заявление на основании статьи 36 (2) Статута Суда (обязательность юрисдикции)¹⁰.

Нидерланды попросили суд признать, что строительство новых каналов Бельгией противоречит договору 1863 г., и обязать Бельгию:

«а) прекратить все работы по строительству и восстановить состояние, существовавшее в соответствии с Договором 1863 г., и

б) прекратить забор воды, который противоречит указанному Договору...»¹¹.

В свою очередь, Бельгия просила Суд признать, что заявление Нидерландов необоснованно, что заграждение Боргарен и канал Юлиана построены с нарушением Договора 1863 г. Поскольку спорные вопросы регулируются Договором 1863 г., Суд с самого

⁸ Договор об отводе воды из реки Маас от 12 мая 1863 г. (Traité du portat règlement du régime des prises d'eau a la Meuse; Treaty to Regulate the Diversion of Water from the River Meuse) // P. CIJ. Series A/B, No. 70, p. 81, Annex I. URL: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_70/07_Meuse_Annexe_I.pdf (in French); <http://translex.uni-koeln.de/touch/document.php?docid=381500>.

⁹ The Diversion of Water from the Meuse (Neth. v. Belg.). Judgment. June 28, 1937. PCIJ // Judgments, orders and advisory opinions. Judgment of June 28th, 1937. A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1937. — P. 9. URL: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_70/01_Meuse_Arret.pdf.

¹⁰ Статут Международного суда. 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 47-63. URL: www.un.org/ru/icj/statut.shtml.

¹¹ Там же.

начала отказался от применения к спору общих норм международного речного права в пользу толкования и применения Договора.

Нидерланды утверждали, что поскольку в ст. 1 Договора, предусмотрен один приток, расположенный на территории Нидерландов, это дает им право контролировать и управлять всеми притоками, расположенными не только на территории Нидерландов, но и на территории Бельгии. Такое утверждение подразумевает, что Договор 1863 г. предполагает, что Стороны находятся в ситуации правового неравенства с присвоением для Нидерландов права управления, на которое Бельгия не может претендовать. Но, такое неравенство должно быть четко определено в договоре. В связи с отсутствием соответствующих положений в Договоре, Суд отклонил заявление Нидерландов¹².

В вопросе строительства канала Альберт в Бельгии (вода, взятая из Мааса на территории Нидерландов), по мнению Суда, происхождение воды не имеет значения, государства могут изменять, увеличивать, преобразовывать заполнение каналов и увеличивать объем воды в каналах при условии, что каналы находятся в пределах территорий государства и не влияют на объем воды в реке Маас.

Суд отклонил первое бельгийское заявление о заграждении Боргарен, заявив, что Договор 1863 г. не запрещает Нидерландам изменять глубину вод реки Маас в Маастрихте без согласия Бельгии, если только не были затронуты сброс, объем и текущее состояние вод. Второе бельгийское заявление также было отклонено Судом на том основании, что строительство канала Юлиана, который был расположен на правом берегу реки Маас, не подпадает под режим подачи воды, предусмотренный Договором 1863 г., который заключен для регулирования подачи воды в каналы, расположенные на левом берегу Мааса. Решение принято десятью головами против трех. Своим решением Суд подтвердил, что:

1) никакие положения договора не могут толковаться, как ухудшающие положение одной из сторон, если ограничение прав одной из них прямо не предусмотрено;

¹² The Diversion of Water from the Meuse (Neth. v. Belg.). Judgment. June 28, 1937. PCIJ // Series A / B No 70 — Series C No 81. URL: <http://www.internationalwaterlaw.org/cases/meuse.html>.

2) на своей территории государства могут изменять режим водотоков, если такое изменение не влияет на водоток в целом;

3) применено буквальное толкование: договор распространяется на те отношения, которые прямо им урегулированы.

Права на использование ресурсов вытекают также из принадлежности территории, для установления которой, если эта цель не достигнута путем переговоров, служат дела о делимитации границ. Реки Нигер и Мекру — естественная северная граница Республики Бенин (до 1960 г. Республика Дагомея) и южная граница Республики Нигер (не путать с Нигерией). Стороны обратились в МС ООН для делимитации, а также установления права собственности на острова¹³. Председательствовал судья М. Раньева.

Дело о пограничном споре (о Нигере и Мекру) (Бенин против Нигера) — пример делимитации границы. Бенин утверждал, что сектор левого берега реки Нигер, включая все судоходные воды, являются его территорией. Нигер утверждал, что истинной границей является срединная линия реки Нигер. Нигер утверждал, что определенная часть реки и земель в секторе реки Мекру являются его территорией. Бенин утверждал, что истинной границей является срединная линия реки Мекру. Кроме того, не была установлена принадлежность ряда островов в обеих реках, в частности острова Лете (площадью около 40 км² с 2000 жителей). Специальное соглашение между Бенином и Нигером о передаче данного вопроса специальной¹⁴ палате (камере) Международного суда было подписано 15 июня 2001 г. и вступило в силу 11 апреля 2002 г.¹⁵

¹³ Frontier Dispute (Benin v. Niger). Judgment. July 12, 2005. ICJ // I.C.J. Reports. — 2005. — P. 90–151. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/125/8228.pdf>; URL: <http://www.internationalwaterlaw.org/cases/icj.html>.

¹⁴ Формируемой для частных случаев в соответствии с парагр. 2 ст. 26 Статута из судей ad hoc, избираемых каждой из сторон согласно ст. 31 Статута — см.: Статут Международного суда. 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. — М., 1956. С. 47-63. URL: www.un.org/ru/icj/statut.shtml.

¹⁵ Lettre de notification conjointe adressee au greffier be la Cour Internationalonale de Justice. Niamey, le 11 avril 2002. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/125/7068.pdf>.

Чтобы восстановить международные границы на момент, когда была получена независимость, Суд применил принцип *uti possidetis juris* (право на использование собственности), который был установлен во время колониального периода.

На основе осуществления административных полномочий в колониальный период, Суд определил границы между Бенином и Нигером основным судоходным каналом реки Нигер, на момент как он существовал на дату независимости. Решение Суда представляет собой список из 154 географических координат на основе широты и долготы, обеспечивая точное проведение границы¹⁶. С помощью этой линии, Суд определил принадлежность островов в реке Нигер (остров Лете считается территорией Нигера).

Далее, Палата МС определила линию границы в секторе реки Мекру. После оценки нескольких колониальных указов, Суд на основе Указа 1927 г. определил, что на дату независимости колониальной границей была река Мекру. Исходя из факта, что река Мекру не судоходная, Суд заключил, что срединная линия реки Мекру должна быть границей между Бенином и Нигером¹⁷.

Пограничный спор (Бенин против Нигера) входит в юрисдикцию Международного суда по урегулированию территориальных споров между государствами, с использованием специальных положений полномочий, определенных Статутом МС. Применен принцип *uti possidetis juris* (право на использование собственности). Поскольку в 1960-е гг. Бенин и Нигер получили независимость от Франции, суд установил административные границы, которые существовали во время французской колониальной администрации и одобрил их в качестве официальной границы между двумя государствами¹⁸.

Одно из современных дел, касающихся международных водотоков и экологического ущерба — Дело о реке Сан-Хуан (о строи-

¹⁶ Frontier Dispute (Benin v. Niger). Judgment. July 12, 2005. ICJ // I.C.J. Reports. — 2005. — P. 136–139. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/125/8228.pdf>.

¹⁷ Frontier Dispute (Benin/Niger). Summary of the Judgment of the 12th of July 2005. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/125/8230.pdf>.

¹⁸ Frontier Dispute (Benin v. Niger). Judgment. July 12, 2005. ICJ // I.C.J. Reports. 2005. P. 90. URL: <http://www.internationalwaterlaw.org/cases/icj.html>.

тельстве дороги в Коста-Рике вдоль реки Сан-Хуан), по которому принято Постановление МС от 23 января 2012 г. (Никарагуа против Коста-Рики)¹⁹. Председательствовал судья Овада.

В 2011 г. Коста-Рика начала строить дорогу параллельно реке Сан-Хуан. Дорога идет от Лос-Чилеса в дельте и находится на территории Коста-Рики²⁰. 22 декабря 2011 г. Республика Никарагуа заявила о «нарушении суверенитета Никарагуа и причинении экологического ущерба на территории Никарагуа»²¹.

В своей жалобе, Никарагуа утверждает, что дорога оказывает вредное воздействие на окружающую среду на никарагуанской территории, в частности, вызывает заиливание реки Сан-Хуан, эрозию берегов реки, причиняет вред окружающей среде и водноболотным угодьям. Никарагуа также утверждает, что Коста-Рика нарушила свои международные обязательства за счет ущемления территориальной целостности Никарагуа, повредив никарагуанской территории, и нарушила международное право (Договор между Никарагуа и Коста-Рикой о границах (Jerez-Cafías) 1858 г.²², Арбитражное решение Президента США Гровера Кливленда 1888 г.²³ пять решений арбитражного посредника Е.П. Александра (Edward Porter Alexander) от 30 сентября 1897 г.²⁴, от 20 декабря

¹⁹ Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica). Order. January 23, 2012. ICJ // URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/152/16901.pdf>.

²⁰ Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica). URL: <http://www.internationalwaterlaw.org/cases/icj.html>.

²¹ Application of the Republic of Nicaragua Instituting Proceedings against the Republic of Costa Rica. December 21, 2011. P. 32 // URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/152/16917.pdf>.

²² Tratado de limites entre Nicaragua y Costa Rica. 15 de abril de 1858. URL: <http://www.manfut.org/cronologia/jerez.html> (дата обращения 18.04.2013).

²³ The Costa Rica boundary. President Cleveland's decision as arbitrator. URL: http://internationalwaterlaw.org/cases/Costa_Rica-Nicaragua_Boundary_Cleveland_Decision.pdf.

²⁴ First award under the Convention between Costa Rica and Nicaragua of 8 April 1896 for the demarcation of the boundary between the two Republics. 30 September 1897 // UN. 2007. Vol. XXVIII. P. 215-222. URL: http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_XXVIII/215-222.pdf.

1897 г.²⁵, от 22 марта 1898 г., от 26 июля 1899 г. и от 10 марта 1900 г.²⁶).

В качестве оснований в жалобе упомянуты Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях 1971 г., Конвенция об охране всемирного природного и культурного наследия 1972 г., Стокгольмская декларация по окружающей среде 1972 г., Соглашение о трансграничных охраняемых территориях между Никарагуа и Коста-Рикой 1990 г. (Соглашение о международной системе мирных особо охраняемых природных территорий [SI-A-PAZ]), Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. и Конвенция о сохранении биологического разнообразия и охране ключевых территорий дикой природы в Центральной Америке 1992 г. (Convention for the Conservation of the Biodiversity and Protection of the Main Wild Life Sites in Central America, 5 June 1992).

Никарагуа выдвинуло требования о проведения процедуры оценки воздействия на окружающую среду, о компенсации трансграничного ущерба и многие другие²⁷.

Постановлением от 23 января 2012 г. Международный суд установил сроки для подачи меморандума Республики Никарагуа и контрмеморандума Республики Коста-Рика (с 19.12.2012 до 19.12.2013)²⁸.

²⁵ Second award under the Convention between Costa Rica and Nicaragua of 8 April 1896 for the demarcation of the boundary between the two Republics. 20 December 1897 // UN. — 2007. — Vol. XXVIII. — P. 223–225. URL: http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_XXVIII/223-225.pdf.

²⁶ Awards regarding the border between Costa Rica and Nicaragua Decisions of 22 March 1888, 30 September 1897, 20 December 1897, 22 March 1898, 26 July 1899. // UN. — 2007. — Vol. XXVIII. — P. 189–236. URL: http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_xxviii/189-236.pdf.

²⁷ Press Release 2011/40 of International Court of Justice about Nicaragua institutes proceedings against Costa Rica with regard to “violations of Nicaraguan sovereignty and major environmental damages to its territory”. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/152/16857.pdf>.

²⁸ Construction of a road in Costa Rica along the San Juan river (Nicaragua v. Costa Rica). (General list no. 152). Order 23 January 2012. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/152/16901.pdf>.

Коста-Рика заявила, что Никарагуа нарушила, в частности свои обязательства в рамках Рамсарской конвенции, искусственно направляя реку Сан-Хуан от ее естественного русла без согласия Коста-Рики, что представляет собой серьезную угрозу для защиты водно-болотных угодий. В ответ Никарагуа заявила 22 декабря 2011 г., что резервирует за собой право объединения разбирательств в обоих случаях.

Интересным является тот факт, что Стороны ссылаются на нарушения норм интерэкоправа, в частности, на причинение трансграничного экологического ущерба. Дела о причинении трансграничного экологического ущерба редко передаются на рассмотрение МС. Полномочия МС часто критикуют за то, что надлежащими субъектами являются государства, признавшие его юрисдикцию. Позиция Суда по этому делу может оказать влияние на практику разрешения международных экологических споров в будущем, особенно по искам о трансграничном экологическом ущербе.

Практика международных квазисудебных учреждений, создаваемая всемирно известными специалистами в области экологического права и международного права, в отдельных случаях содержит примеры решений в типичных ситуациях, которые важны для правоприменения не только на международном, но и на внутригосударственном уровне. Международный экологический суд арбитража и примирения (МЭСАП), заседавший в Мехико (Мексика) и в Сан-Себастьяне (Испания) — пример такого учреждения.

Создать Суд предложил Д-р Деметрио Лоперена (Demetrio Loperena) в Мехико в мае 1993 г.²⁹ Разделявшие идею юристы собрались в Мехико 21–23 ноября 1994 г. и согласились создать Суд в форме гражданской ассоциации по мексиканскому праву. В состав членов вошли 29 профессоров из 26 стран³⁰. Устав Суда был

²⁹ Ezeizabarrena Xabier. Protection of Environmental Rights: International Court of Environmental Arbitration and Conciliation // Outreach 2015. CSD 11. — 2003. — Issue VIII. — P. 1, 5. URL: <http://web.archive.org/web/20030913192025/http://iceac.sarenet.es/Outreach%20Issue%20VIII.pdf>.

³⁰ Boraoui Soukeina — Tunisie; Michael Bothe — Germany; Luis Caeiro Pitta — Portugal; Jorge Caillaux — Peru; Vassili Costopoulos — Greece; Ricardo Cronembold — Bolivia; Deirdre Exell Pirro — Australia; Maryse Grandbois

выработан в ходе трех пленарных сессий: Сан-Себастьян (Испания) 19–20 июля 1995 г.; Мехико и Канкун 27 ноября — 4 декабря 1995 г.; Древний Эпидавр (Nea Epidauros, Греция) 12–13 сентября 1996 г. Благодаря поддержке Правительства Басков и Университета Страны Басков, в Сан-Себастьяне (Испания) создан административный офис Суда³¹.

Рассмотрение дел в Международном экологическом суде основано на международном праве окружающей среды, национальном законодательстве сторон, на прецедентах³². МЭСАП руководствуется Уставом³³. Заявителями по большинству дел являются пострадавшие граждане или экологи, не имеющие ресурсов для того, чтобы позволить себе обращение в обычный суд. Суд подготовил консультативные заключения по шести делам, а также при-

— Canada; Freddy Luis Heinrich Balcázar — Bolivia; Alexander Kiss — France; Paulo Affonso Leme Machado — Brazil; Demetrio Loperena Rota — Spain; Zdenek Madar — Hungary; Ramón Martín Mateo — Spain; Akio Morishima — Japan; Charles Okidi Odidi — Kenya; Ramón Ojeda Mestre — Mexico; Miguel Patiño Posse — Colombia; Eduardo Pigretti — Argentina; Zygmunt Plater — USA; Amedeo Postiglione — Italy; Michel Prieur — France; Rita Raum-Degreve — Luxemburg; Eckard Rehbinder — Germany; Mary Sancy — Belgium; Dinah Shelton — USA; Rafael Valenzuela — Chile; Andrew Waite — United Kingdom; Luis Ricardo Zeledón — Costa Rica.

³¹ Координаты Суда: (в Мексике) Secretary General — Ramón Ojeda Mestre; Guadalquivir 94 Col. Cuauhtémoc 06500 México D.F.; Tel: (+ 52 55) 52081270 / 52077708; E-mail: rojedamestre@yahoo.com; (в Испании) Secretary General Assistant — Demetrio Loperena Rota; Villa Asunción Av. Alcalde José Elósegui, 275 — 1ª Planta 20015 San Sebastián. Spain; Telf: (+ 34) 943 27 88 88; Fax: (+ 34) 943 27 88 88; E-mail: ciacaciv@sarenet.es; (в Германии) Universitat Frankfurt FB1, Senckenberganlage 31, D-60054 Frankfurt-Main, Germany; Fax : +49(69)7982-5084; E-mail : rehbinder@jur.uni-frankfurt.de.

³² *Бринчук М.М.* Экологическое право. — М.: Юрист, 1998. — С. 651.

³³ Устав Международного экологического суда арбитража и примирения от 13.09.1996 / Перевод А.В. Медведевой, 2013; International Court of Environmental Arbitration and Conciliation Statutes [of 1994]. — San Sebastián (Spain): I.C.E.A.C., 1999. — 34 p.; Web archive of the ICEAC site. URL: <http://web.archive.org/web/20110902074205/http://iceac.sarenet.es/Ingles/Stat.html>.

нял участие в качестве «*Amicus Curiae*» по Делу Сальта в Верховном Суде Аргентинской нации (EAS OC 14/05 SALTA)³⁴.

В Деле Горлюхи Вилькольма (докладчиком выступил Мишель Приер, Michel Prieur) Суд постановил: «Ни в никоем случае создание ботанического сада *in situ* не может считаться мерой компенсации за разрушение среды обитания растений [охраняемых видов, произраставших на том же месте]» (С. 12)³⁵.

В Деле о ГМО Суд постановил: “нарушение внутригосударственных правил в отношении импорта пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные компоненты, принятых договаривающейся стороной в процессе имплементации протокола в свое законодательство [Картахенский протокол по биобезопасности 2003 г.] может породить ответственность импортера за ущерб в соответствии с гражданским законодательством государства”³⁶.

По Делу ТРИПС Суд постановил: «1. Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) служат различ-

³⁴ Case News: EAS OC 14/05 SALTA // ICEAC Newsletter June 05 N. 6. URL: <http://web.archive.org/web/20060103084247/http://iceac.sarenet.es/cuadernoss/JuneNewsletter.pdf>.

³⁵ Дело Горлюхи Вилькома (об уничтожении местообитания Горлюхи Вилькома (*Picris Willkommii*) и другой флоры в “Ла Родере” и окрестностях) [Уэльва, Испания] (Ассоциация по охране исторического и живописного наследия Аямонте). Консультативное заключение от 25.05.2007 — EAS-OC 15/05 Ayamonte (Asociación para la Protección del Patrimonio Histórico y Paisajístico de Ayamonte). Consultative Opinion on the Habitat Destruction of the Plant *Picris Willkommii* and other Flora in “La Rodadera” and its Surroundings [Huelva, Spain]. 13 p. URL: <http://web.archive.org/web/20110902074352/http://iceac.sarenet.es/Ingles/cases/AYAMONTEin.pdf>.

³⁶ Дело о ГМО (об ответственности государственных и частных субъектов хозяйственной деятельности за генетического загрязнение не генномодифицированных культур) (гражд. Якопо Вичиани) Консультативное заключение от 25.05.2007 — EAS-OC 13/04 GMO (Mr. Iacopo Viciani) — Consultative Opinion on Liability of Public and Private Actors for Genetic Contamination of Non-GM Crops (Chair Prof Dr Eckard Reh binder). — 55 p. URL: <http://web.archive.org/web/20110902074851/http://iceac.sarenet.es/Ingles/cases/GMOs.pdf>.

ным целям, между ними внутреннего противоречия нет. 2. Ничто в ст. 27 (3) (b) Соглашения ТРИПС не требует ни от какой стороны этого Соглашения нарушить какое-либо обязательство, вытекающее из ст. 8 (j) или любого другого положения КБР. 3. Однако необходимо принять меры, чтобы патентные законы государств и другие законы, касающиеся интеллектуальной собственности, разрабатывались и применялись, таким путем, который надлежащим образом принимает во внимание цели КБР, в частности принцип справедливого распределения выгод»³⁷.

В Деле о методах рыболовства Суд постановил: «2. Несмотря на то, что образование и режим заповедной рыбоохранной зоны в Бискайском заливе, ограничивают традиционные методы рыболовства, эти действия являются одним из способов уменьшения неселективного рыболовства в регионе, это не единственная мера, которая может быть предпринята для снижения практики неустойчивого рыболовства. Выбор разнообразных методов для претворения в жизнь обязательства по сохранению водных биоресурсов *in situ* не предписан нормами международного права и остается на усмотрение Сообщества и государств-членов в соответствии с их полномочиями при условии, что меры отвечают международным обязательствам и осуществляются эффективно для их соблюдения»³⁸.

В Деле о средиземноморской квакше Суд постановил: «Природоохранная ассоциация “Харитзальде”» может обратиться к компетентным властям, с требованием внести изменения в план

³⁷ Дело ТРИПС (о Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности — ТРИПС) (НПО “Экологи в действии”) Консультативное заключение от 19.11.2003 — EAS-OC 8/2003 TRIPs (NGO “Ecologistas en Acción”) — Consultative Opinion on the Compatibility Between Certain Provisions of the Convention on Biological Diversity and the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights as to the Protection of Traditional Knowledge (Chair Michel Bothe). URL: <http://web.archive.org/web/20110902074851/http://iceac.sarenet.es/Ingles/cases/GMOs.pdf>.

³⁸ Дело о методах рыболовства (НПО “Экологи в действии”) Консультативное заключение от 05.11.2001 — EAS-OC-10/00 Fishing (Estepan Olaizola Elizasu and Robert Alvarez) — [Consultative Opinion on the] Regulation of Fishing Methods and Gear (Reporter Dinah Shelton). URL: <http://web.archive.org/web/20110902074812/http://iceac.sarenet.es/Ingles/cases/OCFisheriesing.htm>.

землепользования в районах Берио и Хурелеса и объявить эту область особо охраняемой природной территорией, естественным местообитанием средиземноморской квакши»³⁹.

По Делу Сонора Суд постановил: «В отсутствие каких-либо международных правил, удовлетворительное решение проблемы ответа на экологический ущерб, наносимый государствами — признавать государства, несущими международную ответственность за деятельность, не запрещенную международным правом ... обращаем внимание на тот факт, что иски о международной ответственности имеют межгосударственный характер, и, что существуют правовые сложности по определению санкций, соразмерных деяниям»⁴⁰.

Постоянная Палата Третейского Суда рассмотрела Дело о прибрежном рыболовстве в Северной Атлантике и приняла арбитражное решение, которое служит толкованием подписанной между Сторонами Конвенции (Лондон, 20 октября 1818 г.)⁴¹ и отвечает на вопросы, поставленные перед Судом согласно Генеральному

³⁹ Дело о средиземноморской квакше (Ассоциация «Харитзальде») Консультативное заключение от 21.12.2000 — EAS CC 9/2000 Ranita Meridional (HARITZALDE) — [Consultative Opinion on the] Protection of the meridian frog (*Hyla Meridionalis*) (Reporter Zdenek Madar). URL: <http://web.archive.org/web/20110902074801/http://iceac.sarenet.es/Ingles/case%20CC%209%202000.htm>.

⁴⁰ Дело Сонора (гражд. Доминго Гутьерес Мендивиль) Консультативное заключение от 07.04.1999 — EAS 1/99 Sonora (Mr Domingo Gutiérrez Mendivil) — [Consultative Opinion on the] whether or not the waste and dangerous substances deposited by ALCO PACIFICO DE MEXICO, S.A. de C.V. in the «El Florido» Ranch in Tijuana and transferred to the CYTRAR deposit located in the town of Hermosillo, Sonora must be returned to their country of origin, namely the United States of America (Reporter Ramon Martin Mateo). URL: http://web.archive.org/web/20110902074752/http://iceac.sarenet.es/Ingles/cases/caso_sonora.html.

⁴¹ 1818 Convention respecting fisheries, boundary, and the restoration of slaves = Convention of Commerce (Fisheries, Boundary and the Restoration of Slaves) = Convention of Commerce between His Majesty and the United States of America signed in London 20.10.1818, ratified 30.01.1819 // © LexUM — 1999 Canada-American Treaties; From British & Foreign State Papers. — Vol. 6. — P. 3. Cashed from the web-site of the University of Montreal. URL: <http://web.archive.org/web/20050106120753>.

Арбитражному соглашению от 4 апреля 1908 г., ратифицированному 4 июня 1908 г., Специальному соглашению от 27 января 1909 г. и обмену нотами от 4 марта 1909 г. Рассмотрено семь комплексных вопросов и даны комментарии к статьям Конвенции от 20 октября 1818 г., создан двусторонний механизм решения последующих разногласий. Суд решил и постановил, что «Великобритания вправе принимать правила, без согласования с Соединенными Штатами, относительно осуществления свободы промысла рыбы, упомянутой в ст. I Договора от 20 октября 1818 г., в форме муниципальных законов, указов или правил Великобритании, Канады или Ньюфаундленда, что присуще суверенитету Великобритании. Осуществление этого права со стороны Великобритании, однако, ограничено названным Договором в отношении свобод, предоставляемым жителям Соединенных Штатов и указанных в нем, в том, что такие правила должны быть *bona fide* и не должны приниматься в нарушение названного Договора. Правила, которые (1) целесообразны или необходимы для охраны и сохранения ресурсов и возможностей для рыболовства, или (2) желательны или необходимы по соображениям общественного порядка и нравственности, без необходимости вмешательства в сам промысел, и в обоих случаях равные и честные, и для местных и для американских рыбаков, и не оформленные так, чтобы предоставлять несправедливое преимущество первым над вторыми, не являются несовместимыми с обязательством выполнения Договора добросовестно, и, следовательно, разумны, и не должны нарушать названный Договор»⁴².

Своим арбитражным решением Суд не ограничился толкованием, но и создал объемный комплекс норм интерэкоправа, обязательных ныне для США и Канады. В истории разрешения международных споров об использовании ресурсов данное дело является редким примером международного нормотворчества арбитража, впечатляющего по объему.

⁴² Дело о прибрежном рыболовстве в Северной Атлантике <о степени свободы промысла в трех милях от берегов по Конвенции 1818 г.> (Великобритания/США) Арбитражное решение от 07.09.1910 — North Atlantic Coast Fisheries (United States/Great Britain) — Award of the tribunal dated 07.09.1910. 30 p. URL: http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=173.

Выводы

1. Дело ППТС о прибрежном рыболовстве в Северной Атлантике подтверждает участие международных судебных учреждений в создании обязательных норм интерэкоправа, как материальных, так и процессуальных.

2. Дело ППМП о реке Одер представляет собой этап в интернационализации внутренних водотоков, распространяет концепцию «общности интересов» на установление территориальной юрисдикции международных органов.

3. Дело ППМП о реке Маас подтвердило, что никакие положения договора не могут толковаться, как ухудшающие положение одной из сторон, если ограничение прав одной из них прямо не предусмотрено.

4. Дело МС о Нигере и Мекру разрешено на основании колониального права и демонстрирует обоснованные способы делимитации по судоходным и несудоходным водотокам — естественным границам между странами.

5. Дело МС о реке Сан-Хуан, как можно предполагать, окажет влияние на практику разрешения международных экологических споров в будущем, особенно по искам о трансграничном экологическом ущербе.

6. Дело Горлюхи Вилькольма МЭСАП подтверждает приоритет сохранения естественной среды обитания биологических видов над созданием искусственных условий для их сохранения на том же месте.

7. Дело о ГМО МЭСАП показывает, что отсутствие международного механизма ответственности за нарушение отдельных норм интерэкоправа может порождать ответственность согласно законодательству государств.

8. Дело о ТРИПС МЭСАП обращает внимание на необходимость того, чтобы патентные законы государств и другие законы, касающиеся интеллектуальной собственности, разрабатывались и применялись, таким путем, который надлежащим образом принимает во внимание цели КБР, в частности принцип справедливого распределения выгод.

9. Дело о методах рыболовства МЭСАП позволило выявить, что методы сохранения водных биоресурсов *in situ* не предписаны

нормами интерэкоправа, но его нормы ограничивают использование ресурсов.

10. Дела о средиземноморской квакше и Сонора МЭСАП демонстрируют сложность создания особо охраняемых природных территорий и привлечения к ответственности за деяния не запрещенные международным правом.

ВОПРОСЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Алия Камельевна Идрисова

магистрант

Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева

Существует множество легальных и доктринальных определений понятия «экологическая безопасность». Так, согласно экологическому кодексу Республики Казахстан 2007 г., экологическая безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду¹.

Также имеются доктринальные определения понятия «экологическая безопасность». М.Н. Копылов определяет его как приоритетную составную часть национальной безопасности и глобальной безопасности мирового сообщества, реализующего переход к устойчивому развитию, а также приоритетный критерий социального развития². А О.С. Колбасов трактует данное понятие как систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественно-физиологические, со-

¹ Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212>.

² Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право: учеб. пособие. — М.: РУДН, 2009. — С. 227.

циальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира.

Под международной экологической безопасностью понимается «состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды». Данное определение содержалось в заявлении государств-членов Варшавского договора «Последствия гонки вооружений для окружающей среды и другие аспекты экологической безопасности» от 16 июля 1988 г.³

Вопросы защиты окружающей среды решаются на различных уровнях, в том числе на тех, к которым применяются такие понятия, как «район», «регион», «экологический район», «экологический регион», «экологическая зона» и некоторые другие. Полагаем, что выделение экологических регионов необходимо в современных условиях для осуществления единой экологической политики и решения задач, с которыми сталкиваются регионы, объединенные экологической катастрофой или использованием единого ресурса. Отсюда вытекает и необходимость выделения понятия региональной экологической безопасности (РЭБ), как института международного экологического права. Осуществление РЭБ представляет собой осуществление совместных действий субъектами региона для борьбы с последствиями экологических катастроф или рационального использования ресурсов, а также для улучшения экологической ситуации в регионе.

Можно с уверенностью сказать, что районная экологическая безопасность (РЭБ) является первичным структурным элементом экологической безопасности более широкого уровня. Конечно могут иметь место локальные экологические угрозы и даже катастрофы, не подвергающие угрозе экологическую безопасность в целом. Но эти компоненты взаимозависимы: глобальная экологическая катастрофа определенно повлияет на экологическую ситуацию какого бы то ни было региона.

М.Н. Копылов считает, что РЭБ — относительно самостоятельный правовой институт, обладающий обособленным и само-

³ Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. — 2008. — № 9. — С. 32.

стоятельным, выделенным объектом охраны. К выделению региональной экологической безопасности правовая (международно-правовая) наука уже привыкла. Но существует совершенно очевидная специфика предмета правового регулирования и в рассматриваемом нами случае. Более того, РЭБ в отдельных случаях может быть выделена в качестве предмета совместного ведения, а именно когда тот или иной природный ресурс соответствующего трансграничного экологического района является объектом общего пользования субъектов различных (приграничных) государств или когда государства такого района несут совместную правовую обязанность по обеспечению «экологической безопасности» в таком районе⁴.

Органы управления непосредственно должны заниматься формированием экологических регионов. Часто приходится принимать во внимание трансграничность загрязнений (экологических проблем), когда границы между государствами стираются из-за влияния различных экологических факторов⁵. То есть, соседствующие субъекты должны объединять усилия в целях предотвращения экологической угрозы (или ликвидации последствий аварий). В экологические отношения вовлекаются как субъекты внутреннего, так и международного права. И административные, в том числе государственные, границы теряют смысл.

В настоящее время человечество часто сталкивается с районными и региональными реальными катастрофами, которые имеют непосредственное влияние на экологическую ситуацию во всем мире. Накапливаемые в мире искусственные источники вредного воздействия на окружающую среду уже привели к потеплению

⁴ *Копылов М.Н., Мохаммад С.А.* Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2003. — С. 108.

⁵ *Мохаммад С.А.* Правовые основы концепции экологического районирования // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». — 2003. — № 3.

климата на планете, о чем свидетельствует европейский потоп 2002 г.⁶

Выдвижение концепции районной (и региональной) экологической безопасности не означает отрицания государственного суверенитета. К данной проблеме следует подходить следующим образом: элементы районной экологической безопасности входят в систему национальной безопасности.

В условиях глобального экономического кризиса многие государства пытаются защитить свой экономический суверенитет. К сожалению, часто это происходит без учета интересов других государств. Причем, зачастую, в первую очередь “приносятся в жертву” интересы в области защиты окружающей среды. В частности такой подход наблюдается в намерении некоторых государств сократить расходы на защиту окружающей среды. Такая позиция вызывает обеспокоенность всей мировой общественности⁷.

Неотъемлемый суверенитет государств над природными ресурсами применительно к сотрудничеству государств в области сохранения природных ресурсов и охраны окружающей среды имеет некоторую специфику, что нашло отражение в нормах международного экологического права. В этих нормах в сложной взаимосвязи оригинальным образом переплетены одновременно территориальные и функциональные элементы, присущие принципу уважения экономического суверенитета государств⁸.

В 1911 г. Институт международного права, упоминая международные водотоки, заявил, что никакое государство, находящееся на берегу реки, не может «на ее собственной территории использовать или позволять использование воды таким способом, который затрудняет использование реки другим государством или ин-

⁶ *Копылов М.Н., Мохаммад С.А.* Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2003. — С. 106.

⁷ *Боклан Д.С.* Международно-правовая ответственность за трансграничный ущерб, причиненный окружающей среде при правомерной реализации международных экономических отношений: Учеб. пособие. — М.: АДС Групп, 2012. — С. 72.

⁸ *Блищенко И.П., Дориа Ж.* Экономический суверенитет государства: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2001. — С. 72.

дивидуумами, корпорациями, и т.д.»⁹. В Стокгольмской Декларации принципов 1972 г. отражен Принцип 21, который звучит следующим образом.

В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции¹⁰.

Следовательно, суверенитет государства при использовании своих природных ресурсов ограничивается обязанностью предотвращения трансграничного ущерба перед другими государствами и международной территории. В случае нарушения указанной обязанности возникает ответственность за причинение трансграничного ущерба¹¹.

Трансграничные природные ресурсы должны использоваться с учетом интересов всех государств, на территории которых они расположены. Прежде всего это относится к международным водным ресурсам, целостным экосистемам, расположенных на территории двух или более государств, популяциям животных или особо ценных растений, район обитания которых пересекают государственные границы. Такой подход к использованию разделяемых природных ресурсов нашел закрепление в ст. 3 Хартии экономических прав и обязанностей государств: «при разработке природных ресурсов, принадлежащих двум или более странам, каждое государство обязано сотрудничать на основе системы информации и

⁹ *Махкамбаев С.* Международно-правовое регулирование сотрудничества государств по использованию трансграничных водных ресурсов в регионе Центральной Азии: Дисс. ... канд. юрид. наук. / РУДН. — М., 2003. — С. 68.

¹⁰ *Гуреев С.А., Тарасова И.Н.* Международное речное право: Учеб. пособие. — М.: Юрид. лит., 2004.

¹¹ *Боклан Д.С.* Международно-правовая ответственность за трансграничный ущерб, причиненный окружающей среде при правомерной реализации международных экономических отношений: Учеб. пособие. — М.: АДС Групп, 2012. — С. 65.

предварительных консультаций с целью достижения оптимального использования этих ресурсов, не причиняя ущерба законным интересам других стран»¹².

Следует остановиться на проблеме региона Центральной Азии как регионе, играющем важную роль в международном взаимодействии. Вопросы обеспечения экологической районной безопасности стоят здесь очень остро. Одна из самых актуальных проблем регионального сотрудничества в регионе являются водохозяйственные проблемы. Здесь обращается большое внимание как на использование трансграничных рек (Аму-Дарья, Сыр-Дарья, Талас, Чу, Тарим, Иртыш, Тобол, Урал, Ишим), так и крупных озер и водохранилищ. Помимо естественных водоемов неотъемлемой частью водных ресурсов региона являются резервуары искусственного происхождения, например, Токтагульское водохранилище в Кыргызстане, каракумское водохранилище в Таджикистане и Шардарьинское водохранилище в Казахстане.

Таким образом, мы видим наличие нескольких трансграничных водоемов в Центральной Азии, которые являются основой формирования целостного экологического региона на территории этих стран. Как отмечает С. Махкамбаев, в данном вопросе мы имеем дело с бассейновым подходом в управлении трансграничными водными ресурсами¹³. То есть определенный водоток формирует вокруг себя экологический регион, в рамках которого должно осуществляться управление данным ресурсом.

Что же касается использования бассейнового подхода в управлении водными ресурсами в региона Центральной Азии, то здесь были достигнуты следующие соглашения. В 1992 г. было подписано Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, республикой Таджикистан и Туркменией «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников». В 1998 г. было заключено Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан «Об ис-

¹² Махкамбаев С. Указ. соч. — С. 71.

¹³ Там же.

пользовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сыр-Дарья»¹⁴. Также можно рассмотреть следующие документы: Концепция Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана по решению проблем Арала и Приаралья с учетом социально-экономического развития региона 2004 г.; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Киргизской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (2000 г.); Соглашение о совместном использовании водных ресурсов Туркменистаном и Республикой Узбекистан в низовьях реки Амударья (2007 г.) и другие¹⁵.

Помимо острой проблемы Аральского моря, сейчас в регионе существуют противоречия в отношении использования ГЭС. Был принят Модельный национальный закон «О безопасности гидротехнических сооружений», представляющий собой соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Республики Таджикистан, Кабинетом Министров Туркменистана и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области безопасности гидротехнических сооружений¹⁶. Но по прежнему сохраняются противоречия в отношении таких ГЭС, как: Рогунская ГЭС, Камбаратинская ГЭС, Токтогульское водохранилище.

Преодоление противоречий по использованию водных ресурсов в Центральной Азии происходит очень медленно. Достигнуть соглашения при нынешнем потреблении воды невозможно; при этом любые проекты в области экологии потребуют крупных инвестиций и долгого срока реализации. Отмечается, что противоречия в регионе сохранятся уже как политический фактор¹⁷.

¹⁴ Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 т. — М.: Аспект Пресс, 2012.

¹⁵ База знаний «Международное водное право». URL: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/part3.htm.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 т. — М.: Аспект Пресс, 2012.

Если обратиться к законодательству данных государств, то понятие экологическая безопасность в них дается следующим образом. В экологической кодексе Киргизской Республики экологическая безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей среды как условия и средства существования человека и общества от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на них. В соответствии с данным нормативным актом, обеспечение экологической безопасности относится к охране окружающей среды. ст. 26 Кодекса посвящена Национальной стратегии Республики Кыргызстан по обеспечению экологической безопасности¹⁸.

В Законе Республики Таджикистан об экологическом аудите дается такое определение: экологическая безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, в том числе обусловленных бедствиями и катастрофами, включая стихийные¹⁹.

Однако, национальные законодатели не дают определения и не выделяют отдельно понятие «региональная экологическая безопасность», хотя, в сложившихся обстоятельствах, водная и экологическая безопасность для стран ЦАР приобретает особую значимость. Конструктивное решение связанных с этим проблем способно во многом определить условия и качество жизни настоящего и будущих поколений людей.

Для снижения вероятности перерастания сложившейся ситуации в угрозу безопасности и экологического риска, а тем более — в «водные войны», необходимо определить главные направления научных и прикладных исследований и действий в сфере водных интересов. Представляется, что государствам ЦАР требуются глубокая проработка и сбалансированное решение следующих проблем:

¹⁸ Экологический кодекс Киргизской Республики 2009 г. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/152/11208-7.php>.

¹⁹ Закон Республики Таджикистан об экологическом аудите 2011 г. URL: <http://www.majlisimilli.tj/public/.../Об%20экологическом%20аудите.doc>.

- эффективное использование ресурсов трансграничных поверхностных вод региона;
- уменьшение трансграничного загрязнения поверхностных и подземных вод региона промышленными, коммунально-бытовыми и сельскохозяйственными стоками;
- повышение устойчивости и защищенности плотин и дамб естественных и искусственных водоемов и других значимых водохозяйственных объектов;
- формирование единой комплексной системы мониторинга состояния трансграничных водных ресурсов, прогноз крупных стихийных и чрезвычайных бедствий и катастроф, связанных с водным фактором;
- организация четко функционирующей системы совместного предотвращения ухудшения качества водных ресурсов, устранения или минимизации последствий крупных стихийных бедствий и катастроф, обусловленных водным фактором;
- создание единой межгосударственной системы оповещения и защиты водных объектов от возможных актов агрессии и терроризма;
- разработка согласованных совместных действий в кризисные маловодные годы²⁰.

Усилий, предпринимаемых отдельными странами региона, недостаточно. Эффективность защиты водных объектов от возможного истощения, от ухудшения качества водных ресурсов значительно возрастет, если скоординировать их действия на региональном уровне. Мы считаем, что должны быть сделаны следующие шаги в решении этой проблемы:

Поэтапное достижение двусторонних договоренностей стран по стабильному регулированию режима использования трансграничных ресурсов.

Инвестиционные проекты, направленные на восстановление и ликвидацию последствий экологических катастроф должны отражать потребности выстраивания торгово-экономических связей региона.

²⁰ *Азизов А.* Проблемы управления водными ресурсами в Центральной Азии // Экономическое обозрение. URL: <http://www.caresd.net/water/CentrAsia.htm>.

Создание институтов наднационального плана, которые смогут создать эффективную нормативную базу для управления данным ресурсом.

Необходимо решать политические противоречия на региональном уровне, насколько это возможно, чтобы они не влияли на решение экологических проблем. Данный вопрос всегда остается открытым, однако нам кажется, что государства обязаны следовать следующему принципу, отраженному в Декларации принципов Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. данный принцип раскрывается следующим образом (Принцип 24): «международные проблемы, связанные с охраной и улучшение окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых на основе равноправия. Сотрудничество, основанное на многосторонних и двусторонних соглашениях или другой соответствующей основе, крайне важно для организации эффективного контроля, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду, связанного с деятельностью, проводимой во всех странах, и это сотрудничество следует организовывать таким образом, чтобы в должной мере учитывать суверенные интересы всех государств»²¹.

Также мы согласны с идеей М.Н. Копылова о разработке региональными экологическими организациями экологической карты каждого политического региона. Под эгидой ЮНЕП должен вестись Всемирный кадастр экологических районов и регионов с указанием источников экологической опасности в них, программ обеспечения экологической безопасности экологического района и источников их финансирования. Как нам кажется, это обеспечит международное сообщество более полной информацией об экологических регионах, а также поспособствует международному сотрудничеству в борьбе с экологическими катастрофами и их последствиями на региональном уровне.

²¹ Стокгольмская Декларация по окружающей среде 16 июня 1972 г. URL: http://www.bellona.ru/pravo/law/stockholm_1972.

ПЕРСПЕКТИВЫ КОДИФИКАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Евгения Александровна Шевкунова

соискатель ученой степени кандидата юридических наук
Институт государства и права имени В.М. Корецкого НАН Украины

По мнению классика международного права Л. Оппенгейма, кодификация, несомненно, вносит ясность во многие вопросы права, которые до того были спорными, в право проникает дух большего единообразия, новые условия и обстоятельства жизни получают юридическое признание¹.

Как известно, в рамках международного экологического права отсутствует официально признанный кодификационный документ. Работа по кодификации движется в двух направлениях: создание конвенций и разработка единого документа, который урегулировал бы общие принципы функционирования отрасли.

По второму направлению работа юристов, экологов и чиновников проходит двумя путями: официальной и неофициальной кодификации.

Активным способом работают в области официальной кодификации учреждения ООН, такие, как ЮНЕП и иные специализированные учреждения в рамках своей компетенции. Причем, органом, на который возложено задание заниматься вопросами кодификации и прогрессивного развития международного экологического права, — является созданная в 1972 г. Программа ООН по

¹ *Оппенгейм Л.* Международное право. — М.: Гос. изд. иностр. лит., 1947. — С. 78.

окружающей среде (далее — ЮНЕП)². Примерами такой официальной кодификации являются Проект статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности 2001 г., Проект принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, 2006 г., а также Проект статей о праве трансграничных водоносных горизонтов 2008 г.

Иным путем официальной кодификации является регулярно созываемые международные конференции по проблемам окружающей среды. Первым таким международным форумом стала Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, состоявшаяся в Стокгольме в 1972 г. Второй форум — Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. — в Рио-де-Жанейро. Обе конференции завершились принятием документов, которые именовались декларациями. На Стокгольмской конференции была принята Декларация принципов, а на Конференции в Рио — Декларация по окружающей среде и развитию.

Неофициальная кодификация международного экологического права сейчас осуществляется отдельными учеными, национальными институтами, общественными организациями и международными неправительственными организациями. Ключевой среди них является Международный союз охраны природы (далее — МСОП). Результатом его работы по неофициальной кодификации является «Международный пакт по окружающей среде и развитию» (или Хартия об окружающей среде и развитии, далее — Пакт), одобренный на Конгрессе ООН по международному публичному праву (Нью-Йорк, 13–17 марта 1995 г.)³. Пакт представляет собой кодекс поведения, состоит из 72 статей, сгруппированных тематически в 11 частей. Как сказано в его преамбуле: «Все-

² *Нестеренко Е.А.* К вопросу о кодификации и прогрессивном развитии международного права в области защиты окружающей среды // Советский ежегодник международного права, 1983. — М., 1984. — С. 100–108.

³ International Covenant on Environment and Development. The World Conservation Union. URL: <http://www.sprep.org/legal/documents/IUCNSusDevTreaty.pdf>.

общая декларация прав человека касается отношений между государством и индивидом. Пора изобрести пакт, который регулировал бы отношения между человечеством и природой»⁴.

В целом же можно констатировать, что положения проекта Пакта имеют всеобъемлющий характер, и его последующая судьба во многом зависит от дальнейшей практики его применения государствами, межправительственными организациями и другими субъектами международного экологического права. Итак, с одной стороны, проект Пакта — это кодифицированный свод норм, действующих в международном экологическом праве. При этом, как подчеркивают составители проекта Пакта, в нем кодифицированы не все нормы, а только основные, поэтому он имеет характер кодекса, которым могут руководствоваться государства, межправительственные организации и индивиды. Именно это качество проекта позволяет использовать его как «вспомогательное средство для определения правовых норм»⁵. С другой стороны, ряд положений проекта Пакта, посвященных защите отдельных объектов (например, ст. 18 проекта Пакта), заслуживают того, чтобы обрести глобальное применение.

Другим важным примером универсальной, но пока еще неофициальной, кодификации в международном экологическом праве является предложенная Украиной международному сообществу Экологическая Конституция Земли (далее — ЭКЗ). Впервые такая идея была официализирована украинской делегацией (Ф. Бурчак, М. Костицкий, С. Кравченко, Ю. Туница, Ю. Шемшученко) на Международной научной конференции по проблемам федерализма в нью-йоркском Университете Хофстра в 1992 г.

По словам одного из авторов идеи принятия единого международного экологического нормативного акта — ЭКЗ, Ю. Туницы, идея ЭКЗ состоит из двух частей: дефинитивной и регуляторной⁶.

⁴ IUCN Commission on Environmental Law. Draft international covenant on environment and development. — IUCN: Gland and Cambridge, 2000. — 2-nd ed.: updated text. — P. XIII.

⁵ Ibid.

⁶ Туница Ю. Схаменіться, бо за 40 років вимремо. URL: <http://zik.ua/ua/print/2012/03/21/340061>.

Дефинитивная — это писаная ЭКЗ, которая бы определяла допустимые нормы экономико-экологического поведения всех государств в интересах выживания и процветания человечества в XXI в. Это должно стать основным законом, который содержал бы экономико-экологические правила и нормы человеческой деятельности, обеспечивал целостность и безопасность единой экологической системы нашей планеты. Они должны стать обязательными для выполнения всеми государствами и транснациональными корпорациями. Вторая часть этой идеи, регуляторная, заключается в том, что необходимо создать под эгидой ООН специальные органы для регулирования и контроля над соблюдением норм ЭКЗ.

Содержание и структура ЭКЗ должны быть подготовлены таким образом, чтобы этот международный правовой акт не ограничивал суверенитет ни одной страны, но обязывал каждую из них в национальных интересах и в интересах всех наций и народностей, населяющих нашу планету, использовать свои природные ресурсы и естественную жизненную среду на принципах устойчивого развития. Он должен гарантировать право каждого человека жить в безопасной для его здоровья среде, право разумно пользоваться всеми природными благами.

В ЭКЗ в виде юридических норм должны быть отражены основные положения всех международных соглашений, посвященных защите окружающей среды, а также основные принципы, заявленные мировыми саммитами по устойчивому развитию в форме актов «мягкого» права: положения доклада Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» 1987 г., Хартии Природы 1982 г., Хартии Земли 2003 г. и Хартии Океанов 1998 г.⁷

Как указывает Ю. Туница, принципиально новым является то, что в этом документе необходимо определить правовой статус человека не только как гражданина своего государства, но и как гражданина планеты. Если основным субъектом традиционного конституционного регулирования признаются права и свободы гражданина того или иного государства, обеспечение достойных усло-

⁷ Мельник О. Екологічна Конституція Землі — рятівний пояс для людства. URL: <http://www.ecoport.org.ua/ekostatti/?pid=6869>.

вий життя, то в ЕКЗ повинні гарантуватися права і свободи громадянина планети на доброкачественні умови природної життєвої середовища і раціональне використання природних ресурсів. А конституційною обов'язковістю національних урядів і кожного громадянина планети повинно стати дотримання вимог ЕКЗ — збереження природних умов і ресурсів для майбутніх поколінь⁸.

При цьому, як зазначає Ю. Шемшученко, принциповим є те, що про право людини на безпечну навколишнє середовище ні в Універсальній Декларації прав людини 1948 р., ні в Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод 1952 р., ні в Міжнародному пакті про громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні права 1966 р., косвенно йдеться про це право в Стокгольмській Декларації і Декларації Ріо⁹. Таким чином, ЕКЗ повинна встановити таке право для кожного людини на планеті.

Як зазначають В. Василенко і Ю. Туниця, ЕКЗ може стати основою піраміди і джерелом міжнародного екологічного права, бути консолідуючим документом всіх раніше розроблених міжнародних природоохоронних актів і сприяти формуванню системи нових міжнародних правових угод у кожній окремій сфері природоохоронної діяльності. Тобто цей глобальний рамковий документ повинен зберегти загальні програмні міжнародно-правові норми для створення системи конкретних угод¹⁰.

Поки ЕКЗ не має форми певного документа, хоча вже концептуально сформульовані її основні ідеї, включаються в наступне: розробка правового акту, що містить норми екологічного поведіння всіх держав світу в процесі виробничо-економічної діяльності з метою досягнен-

⁸ Туниця Ю. Екологічна Конституція Землі: сутність і концептуальні засади // Вісн. НАН України. — 2005. — № 11. — С. 37.

⁹ Шемшученко Ю.С. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до практичного втілення // Вісн. НАН України. — 2007. — № 9. — С. 5.

¹⁰ Василенко В., Туниця Ю. Не хлібом єдиним. Про глобальну екологічну ініціативу та права людини // Уряд. кур'єр. — 1999. — № 76. — 24 квіт.

ния устойчивого развития, а также — созданию институциональной системы в рамках ООН для международного экологического сотрудничества, т.е. органов контроля за соблюдением норм экологической Конституции.

Дальнейшее проведение теоретических исследований концептуальных основ ЭКЗ, а также полученные на профессиональном юридическом уровне уже опубликованные результаты этих исследований, вселяют надежду на закрепление приоритета идеи ЭКЗ как актуального и перспективного проекта.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРАКТИКЕ СТРАН ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Нгуен Нгок Ань

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

ngocanh31283@yahoo.com

Вопросы правовой природы экологических нормативов и стандартов были достаточно фундаментально разработаны российскими учеными и экспертами. «Экологические нормативы и стандарты не относятся непосредственно к категории норм права, а выступают в качестве юридически значимого качественного и количественного критерия для установления факта нарушения природоохранительных норм, как правило бланкетного характера» — писала А.И. Отке¹. Профессор М.Н. Копылов рассматривал экологические стандарты как «подготовительный этап в создании нормы права, как своего рода полуфабрикат правовой нормы»².

Как справедливо отметили В.И. Данилов-Данильян и О.М. Розенталь, «правовое регулирование охраны окружающей среды формируется в мире на основе двухуровневой схемы. Документы первого уровня, законы и подзаконные акты отвечают на вопрос: «Что делать, чтобы сохранить окружающую среду?», а документы второго уровня — стандарты и иные нормативно-технические до-

¹ *Отке А.И.* Экологические нормативы и стандарты в области охраны окружающей среды в странах СНГ // Вестник РУДН. Сер. Юрид. науки. — 2002. — № 2. — С. 129.

² *Копылов М.Н.* Введение в международное экологическое право: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2009. — С. 166.

кументы — разъясняют, «как это делать». При использовании подобной схемы не только структура, но и цели системы экологического и технического регулирования взаимно увязываются»³.

В странах Юго-Восточной Азии в соответствии с мировой тенденцией одной из главных направлений природоохранной деятельности являются экологическое нормирование и экологическая стандартизация. Например, во Вьетнаме экологическое нормирование регулируется в гл. 2 Закона об охране окружающей среды Вьетнама от 1 июля 2006 г. Согласно п. 1 ст. 10 в систему национальных экологических нормативов (стандартов)⁴ входят нормативы качества окружающей среды и нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение.

К нормативам качества окружающей среды относятся:

– нормативы качества почвы для сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства и других целей;

– нормативы качества поверхностных и подземных вод для водоснабжения, промышленности, аквакультуры, ирригации и других целей;

– нормативы качества прибрежных вод для аквакультуры, отдыха, развлечения и других целей;

– нормативы качества воздуха в городах и сельских районах;

– нормативы физически допустимых воздействия (уровни шума, ионизирующего излучения) в населенных пунктах и общественных местах.

В систему нормативов образования отходов производства и потребления входят:

– нормативы сброса промышленных сточных вод, сточных вод от животноводства, аквакультуры и другой деятельности;

³ Данилов-Данильян В.И., Розенталь О.М. Стандарты и качество экологического регулирования // Стандарты и качество. — 2012. — № 4. — С. 50.

⁴ Первоначально в законе об охране окружающей среды 2005 г. употребляется термин «экологический стандарт». Но в связи с новым положением закона о техническом стандарте и нормативе 2006 г., Постановление Правительства 21/2008/НД-СР заменил термин «экологический стандарт» в законе 2005 г. на «экологический норматив».

– нормативы допустимых промышленных выбросов, выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от обработки и утилизации промышленных, бытовых и медицинских отходов;

– нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу при эксплуатации транспортных средств;

– нормативы об опасных отходах⁵.

Несмотря на предпринятые усилия в последние годы, как и все остальные страны Юго-Восточной Азии, система экологических нормативов и стандартов Вьетнама недостаточно развита. Отсутствуют нормативы и стандарты качества окружающей среды в ряде отраслей⁶. Для обеспечения экологической безопасности стран региона представляется необходимым совершенствования их система нормативов и стандартов в области охраны окружающей среды. Одним из решений проблемы может быть применение международных экологических нормативов и стандартов.

Международные природоохранные стандарты принимаются в МАГАТЭ и ряде специализированных учреждениях ООН, таких как ИКАО, ФАО, ВОЗ, ВМО. Рассмотрим экологические стандарты на примере ИКАО и МАГАТЭ.

ИКАО принимает экологические стандарты по двум направлениям: охрана окружающей среды от воздействия авиационного шума и эмиссии авиационных двигателей. Согласно ст. 38 Чикагской конвенции, ни стандарт, ни рекомендация не являются нормой, устанавливающей какое-то правило, обязательное для исполнения государством — членом ИКАО⁷.

Стандарты МАГАТЭ закрепляются в следующих формах: Основы безопасности, Требования по безопасности, Руководства по безопасности. Стандарты ядерной безопасности содержит правила выбора площадки для ядерной установки, учитывающие, среди

⁵ См.: Luật bảo vệ môi trường Việt Nam. URL: http://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=16747.

⁶ Trần T.L., Nguyễn Đ.H. Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn — quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường // Tạp chí môi trường. — 2011. — № 2.

⁷ Конвенция о международной гражданской авиации. Чикаго, США, 7 декабря 1944 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/chicago_conv.pdf.

прочего, метеорологические и сейсмологические особенности районов будущего размещения атомной электростанции. В связи с амбициозными планами строительства атомной электростанции в регионе, представляется необходимым применение и неуклонное соблюдение стандарты МАГАТЭ в области ядерной безопасности.

Немаловажным представляются международные природоохранные стандарты, разрабатываемые Международной организацией по стандартизации (ИСО). ИСО была основана в 1947 г. и с тех пор опубликовала 19 000 международных стандартов, которые распространяются почти на все аспекты технологии и бизнеса⁸.

В экологической сфере в первую очередь подлежат стандартизации следующие процессы:

- предотвращение загрязнения, в том числе: выбросов загрязняющих веществ в воздух, сбросов в воду, образования отходов, выпуска токсичных и опасных химикатов;

- устойчивое использование ресурсов, включая энергоэффективное использование материалов;

- сохранение климата, сокращение уязвимости человека и природы от его изменений;

- защита и восстановление естественной окружающей среды, включая: оценку, защиту и восстановление ресурсов, оценку и сохранение биоразнообразия, устойчивое использование земли и природных ресурсов⁹.

Определенный интерес представляет мнение М.А. Копыловой относительно правовой природы международных стандартов ИСО в сфере экологии. Она считает, что «достаточно неоднозначно оценивается положение международных природоохранных стандартов ИСО в системе источников международного права. Они относительно новы и нетипичны для классических международно-правовых теорий походов. Акты ИСО являются административно-регламентационными актами типа «стандарт», имеющими рекомендательный характер (их использование не является обязатель-

⁸ Официальный сайт ИСО. URL: <http://www.iso.org/iso/ru/home/about.htm>.

⁹ См.: *Манина А.В.* ISO 1400 — Система международных стандартов управления окружающей средой // Бизнес, менеджмент и право. — 2010. — № 1 (21). — С. 156.

ным ни для государств — членов ИСО, ни для остальных государств). Возможно применить к ним термин «акты абсолютной добровольности», поскольку данные стандарты являются добровольными и для государства в целом, и, соответственно, для отдельных непосредственных субъектов их применения, что отличает от актов относительной добровольности, которые являются добровольными для принятия государством, но если государство их принимает, то акты становятся обязательными для всех его граждан и организации. Международные стандарты ИСО возможно охарактеризовать в качестве актов, предполагающих позитивную юридическую ответственность, т.е. наличествуют меры поощрения за соответствие им, особенностью является в данном случае однозначное отсутствие мер взыскания за несоответствие»¹⁰.

В системе международных природоохранных стандартов ИСО центральное место занимают серии ИСО 14000. Ключевым понятием этой серии является понятие системы экологического менеджмента в организации. Данное понятие определяется в стандарте ИСО 14001 как «система действий, состоящая из нескольких этапов деятельности: разработка экологической политики организации, планирование действий, реализация плана и его дальнейшее функционирование, проверка работы, анализ результатов со стороны руководства».

На региональном уровне страны Юго-Восточной Азии сотрудничают в деле стандартизации в рамках Консультативного комитета АСЕАН по стандартизации и качеству. Он был учрежден в 1992 г. в связи с планом создания зоны свободной торговли АСЕАН (АФТА). В настоящее время работа Комитета активизируется в связи с созданием Сообщества АСЕАН к 2015 г. К этому сроку страны региона стремятся к созданию общего рынка и производственной инфраструктуры, состоявшихся из 5 элементов (свободный поток товаров, услуг, инвестиций, капиталов и квалифицированной рабочей силы). Одним из мер по обеспечению сво-

¹⁰ Копылова М.А. Правовая природа международных стандартов в сфере экологического менеджмента организаций // Бизнес, менеджмент и право. — 2007. — №. 2 (14). — С. 124–125.

бодного потока товаров являются гармонизация национальных стандартов и ликвидация технических барьеров.

Комитет выполняет следующие функции:

- разработка политики и рекомендаций по гармонизации стандартов с учетом соответствующих международных стандартов;
- разработка политики и рекомендаций по развитию общих систем аккредитации, сертификации и тестирования;
- формулирование согласованной позиции АСЕАН по стандартам и качеству на универсальном уровне;
- разработка политики и рекомендаций об информационной сети по стандартам, чтобы развивать сотрудничества в деле стандартизации между государствами — членами АСЕАН и другими странами и торговыми блоками;
- содействие уполномоченным органам в разработке основных технических требований к продукции¹¹.

Практическая часть деятельности Комитета осуществляется девятью рабочими группами:

- Рабочая группа по стандартам и мерам взаимного признания;
- Рабочая группа по аккредитации и оценке соответствия;
- Рабочая группа по легальной метрологии;
- Совместный секторальный комитет по эклектическому и электронному оборудованию;
- Комитет АСЕАН по косметике;
- Рабочая группа по фармацевтической продукции;
- Рабочая группа по готовым продуктам питания;
- Рабочая группа по автомобильным продуктам;
- Рабочая группа по традиционной медицине.

В настоящий момент Консультативный комитет АСЕАН по стандартизации и качеству не занимается непосредственно разработкой региональных стандартов. Комитет лишь гармонизирует национальные стандарты и трансформирует международные стандарты в национальные системы. В перспективе в связи с усиленным процессом экономической интеграции представляется необ-

¹¹ Standards and Conformance — Essential for Business Success and ASEAN efforts // ASEAN Standards and Quality Bulletin. — 2004. — Vol. 18.

ходимой разработка региональных стандартов по вышеназванным направлениям. При этом нужно включать природоохранный элемент в конкретные стандарты по производству продуктов.

Как справедливо отметил Н.К. Тео, председатель рабочей группы АСЕАН по стандартам и мерам взаимного признания, страны региона принимали подход «международно-гармонизованные стандарты» к своей гармонизации национальных стандартов. Согласно данному подходу, страны региона утвердили часть международных стандартов как свои национальные стандарты. Если страна региона решает не принимать никаких международных стандартов, то страна не будет разработать национального стандарта, который не эквивалентен международному стандарту¹².

Рассмотрим подробнее процесс реализации международных стандартов, в том числе, международных экологических стандартов в страны Юго-Восточной Азии.

В Малайзии национальная организация по стандартизации — Департамент стандартов при Министерстве науки, технологии и инновации. Одной из трех целей Департамента является защита окружающей среды. С помощью системы стандартов управления окружающей средой и управления энергетической эффективностью его деятельность направлена на путь устойчивого роста и развития¹³. В Малайзии соответствующие стандарты на основе международных появлялись в следующей последовательности:

– МЗ ИСО 14001:2004 закрепляет требования к системе управления окружающей средой. Данный стандарт выступает как инструмент управления, который позволяет организации определять и контролировать за экологическое воздействие ее деятельности, продуктов и сервисов;

– МЗ ИСО 14004:2004 содержит руководство по элементам системы управления окружающей средой и их реализации.

¹² How industry in ASEAN can benefit from harmonization of standards; its progress and future direction // ASEAN Standards and Quality Bulletin. — 2004. — Vol. 17. — P. 9.

¹³ Официальный сайт Департамента стандартов при Министерстве науки, технологии и инновации. URL: <http://www.standardsmalaysia.gov.my>.

Другие стандарты этой семьи касаются специфических экологических аспектов деятельности предприятий, а именно: маркировка, оценка эффективности, анализ жизненного цикла продуктов, коммуникации и экологический аудит¹⁴.

В Индонезии национальное агентство по стандартизации было создано в 1997 г. Главные цели индонезийской системы стандартизации заключаются в защите интересов производителей, потребителей, работников, и также общественных интересов (обеспечение общественной безопасности, здоровья населения и сохранение окружающей среды)¹⁵.

На основе международных стандартов национальное агентство по стандартизации Индонезии разработало ряд стандарты, направленные на защиту окружающей среды. В качестве примера можно перечислить следующие стандарты:

– СНИ ИСО 14064:2009 (часть 1,2,3) по «газам зеленого дома»;

– СНИ ИЕС 60969:2009 об энергосберегающих лампах;

– СНИ 04-1934-1990 о солнечных фотоэлектрических энергосистемах;

– СНИ 04-3021-1992 о солнечных водонагревателях семейного типа¹⁶.

Важную роль в разработке Индонезийской системы стандартов в сфере управлению лесами и изменения климата играет Центр стандартизации и окружающей среды при министерстве лесного хозяйства. Центр также содействует внедрению ряд международных стандартов ИСО 14000, ИСО 17025 и региональных стандартов, принятых рабочей группой Пан-АСЕАН по Инициативе сертификации древесины¹⁷.

¹⁴ MS ISO 14000 Family. URL: <http://www.msonline.gov.my/display.php?view=66>.

¹⁵ Официальный сайт национального агентства по стандартизации Индонезии. URL: <http://www.bsn.go.id/bsn/profile.php?language=en>.

¹⁶ SNI supported friendly Environment life style. URL: http://www.bsn.go.id/news_detail.php?news_id=3121&language=en.

¹⁷ The CPNS BSN visit the standardization and environment center of the ministry of forestry. URL: http://www.bsn.go.id/news_detail.php?news_id=2647&language=en.

Национальная организация Филиппин по стандартизации — Бюро стандартов продуктов при Министерстве торговли и промышленности. К его введению относятся разработка, пересмотр, обновление филиппинских национальных стандартов и их гармонизация с международными стандартами. Бюро занимается также контролем и надзором за национальной регистрационной системой управления качеством и системой экологического менеджмента¹⁸.

В сфере защиты окружающей среды Бюро одобрило ряд международных стандартов в качестве национальных. В качестве примера можно привести следующие стандарты:

– ПНС ИСО 14015:2011 — экологический менеджмент — экологическая оценка сайтов и организаций;

– ПНС ИСО 14031:2011 — экологический менеджмент — оценка экологической эффективности;

– ПНС ИСО/ТР 14064-1:2011 — парниковые газы — спецификация с руководством на уровне проектов по количественному определению, мониторингу и отчетности по сокращению выбросов парниковых газов¹⁹.

Во Вьетнаме стандартизацией занимается Институт стандартов и качества при Департаменте по стандартам, метрологии и качества. В Институте есть отдел по экологическим стандартам, который уполномочен на разработке природоохранных национальных стандартов и принятие международных стандартов в качестве последних.

Вьетнам одобрил стандарты экологического менеджмента ИСО 14000 как национальные стандарты, а именно:

– ТСВН ИСО 14004:1997 — Система экологического менеджмента. Руководящие указания по принципам, системам и методам обеспечения функционирования;

– ТСВН ИСО 14010:1997 — Система экологического менеджмента. Руководящие принципы по экологическому аудиту;

¹⁸ См.: Philippines Bureau of Product Standards. URL: <http://www.dti.gov.ph/dti/index.php?p=348>.

¹⁹ См.: PNS on Environment Management. URL: <http://www.bps.dti.gov.ph/component/content/article/72-notice-and-announcements/172--pns-on-environmental-management.html>.

– ТСВН ИСО 14020:2000 — Система экологического менеджмента. Экологическая этикетка и декларация²⁰.

Таким образом, в настоящее время активно идет процесс совершенствования законодательств стран Юго-Восточной Азии по обеспечению экологической безопасности в свете международных требований. Международные нормы, стандарты и нормативы качества окружающей среды способствуют унификации и стандартизации национального экологического законодательства стран региона. Юго-Восточная Азия рассматривается как единая экосистема, соответственно, сближение правового регулирования по обеспечению экологической безопасности в странах региона представляется необходимым.

²⁰ См.: Lê H. Quản lý môi trường theo tiêu chuẩn ISO 14000. URL: http://www.dostbinhdinh.org.vn/MagazineNewsPage.asp?TinTS_ID=257&TS_ID=14.

ВАШИНГТОНСКОЙ КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ ВИДАМИ ДИКОЙ ФАУНЫ И ФЛОРЫ, НАХОДЯЩИМИСЯ ПОД УГРОЗОЙ ИСЧЕЗНОВЕНИЯ — 40 ЛЕТ

Кристина Александровна Меркулова

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов

С самого начала необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в связи с приближением сороковой годовщины с момента принятия Вашингтонской конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения наблюдается новая волна интереса, проявляемая в ней со стороны юристов-международников. Достаточно назвать статью А.А. Шайдуллиной «Особая роль CITES в международно-правовом регулировании сохранения и устойчивого использования биоразнообразия»¹. За рубежом в связи с приближением юбилея Вашингтонской конвенции в 2012 г. вышла монография известного новозеландского профессора права А. Гиллеспи «Сохранение биоразнообразия и международное право: новые горизонты для экологического и энергетического права»², большая часть которой представляет собой детальный анализ CITES.

Не желая оставаться в стороне от этого генерального пути, автор настоящей статьи решил также обратиться в изучению Ва-

¹ См.: Шайдулина А.А. Особая роль CITES в международно-правовом регулировании сохранения и устойчивого использования биоразнообразия // Евразийский юридический журнал. — 2012. — № 8 (51). — С. 42–43.

² См.: Gillespie A. Conservation, biodiversity and international law: new horizons in environmental and energy law. — Northampton MA: Edward Elgar Publishing Ltd., 2012.

шингтонской конвенции, осветив малоизвестные в российской науке международного экологического права ее положения. Своевременность такого шага подтверждается, среди прочего, еще и тем, что 3 марта 2013 г. Конвенции исполнилось 40 лет³.

Особая роль и место Конвенции, которую часто по первым буквам английского названия именуют CITES, заключается в том, что она «*per se* не является соглашением, поддерживающим торговлю и использование дикой природы. Принципиальной целью CITES является и всегда было обеспечение того, чтобы международная торговля не вела к вымиранию видов»⁴. Неслучайно поэтому одни ученые с самого начала оценивали ее как «Magna Carta для дикой природы»⁵, а другие рассматривали ее скорее как международный инструмент защиты биоразнообразия, чем международное торговое соглашение⁶.

Общезвестно, что «выгода, получаемая от международной продажи живых животных, продукции, является серьезным стимулом к их добыванию и главной угрозой для выживания редких и исчезающих видов флоры и фауны»⁷.

Здесь уместно было бы напомнить, что с момента вступления CITES в силу не исчез ни один из 30 тыс. видов флоры и фауны (из которых 25 тыс. видов растений), находящихся под ее защитой. Между тем, Конвенция добивается предотвращения неустойчиво-

³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — М., 1978. — Вып. XXXII. — С. 549–562.

⁴ Experience with the Use of Trade Measures in the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). — OECD, 1997. — P. 32.

⁵ См.: Layne E.N. Eighty Nations Write Magna Carta for Wildlife // Audubon Magazine. — 1973. — № 75/3. — P. 99; Reeve R. Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance. — Wales: The Royal Institute of International Affairs, 2002. — P. 28.

⁶ См.: A Brief Introduction to CITES by the CITES Secretariat // Experience with the Use of Trade Measures in the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). — OECD, 1997. — P. 30.

⁷ Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А. История международного экологического права. — М.: РУДН, 2007. — С. 79.

го использования, а не содействует устойчивому использованию, основанному на неприменении.

Не вдаваясь в детальный анализ отдельных положений статей Вашингтонской конвенции, которая, как мы уже отмечали выше, получила достаточно глубокое освещение в российской науке международного экологического права, тем не менее обратим внимание читателя на два откровенных недостатка, присущих этой конвенции.

Во-первых, несмотря на строгую периодичность пересмотра списков видов животных и растений, закрепленных в трех Приложениях к Конвенции (один раз в два года), сторонам CITES так и не удалось добиться того, чтобы один и тот же вид дикой фауны и флоры не был включен одновременно в более чем одно Приложение, как это, например, имеет место в отношении африканских слонов. На необходимость добиваться этой цели участники Конвенции неоднократно указывали на Конференциях сторон⁸, объясняя это трудностями, которые вызывает помещение одного и того же вида сразу в несколько приложений для правоприменительной практики.

Во-вторых, к числу недостатков Вашингтонской конвенции можно также отнести и то, что в ней не содержится определения коммерческой торговли. В дальнейшем этот пробел в определенной мере был устранен резолюцией Конференции сторон 5.10 «Определение понятия «прежде всего в коммерческих целях», принятой в 1985г.⁹ В ней, в частности, коммерческая торговля определяется как деятельность, «цель которой состоит в получении экономической выгоды, в том числе прибыли (будь то в денежной или натуральной форме), и направлена на продажу, обмен, оказание услуг или другие формы хозяйственного использования или выгод». При принятии решения о том, является ли транзакция прежде всего коммерческой по своим целям, сторонам рекоменду-

⁸ См., например: CITES Resolution Conf. 9.24. «Criteria for Amendment of Appendices I and II» (1994). URL: <http://www.cites.org/eng/res/all/09/E09-24R13.pdf>.

⁹ См.: CITES Resolution Conf. 5.10. «Definition of “Primarily Commercial Purposes»(1985). URL: <http://www.cites.org/eng/res/all/05/E05-10.pdf>.

ется толковать это понятие как можно шире, чтобы любая транзакция, не являющаяся полностью «некоммерческой» рассматривалась как «коммерческая».

Поскольку характеристика первых трех Приложений к Конвенции уже давно была представлена в юридической литературе, обратим свое и ваше внимание на четвертое приложение, которое касается разрешений и сертификатов, выдаваемых торгующими государствами, и которое в 2000 г. было заменено на резолюцию 10.2 «Разрешения и сертификаты»¹⁰. Именно до нее «не дошли руки» у российских ученых, и именно на ней мы собираемся сосредоточить свое внимание. Иными словами, далее речь пойдет о контроле за охотой и торговлей видами, находящимися под угрозой исчезновения, закрепленном в CITES.

Необходимость запрещать или строго контролировать охоту на диких животных на уровне, позволяющем им восстанавливать свои популяции, является одним из общепризнанных правил в международном экологическом праве, и в частности в той его части, которая относится к вопросам сохранения биоты. Истоки данного правила уходят в древние века, когда законодатели Греции и Рима сели за стол переговоров, чтобы определить, что можно делать, а что нельзя с дикими животными. В частности, римляне постановили, что на территории империи можно было убивать львов в интересах собственной безопасности, а те, кто хотел охотиться на них постоянно или в коммерческих торговых целях, должны были иметь лицензию.

Эта цель, заключающаяся в том, что любая охота на диких животных должна регулироваться правом, была поддержана Международным Союзом охраны природы и природных ресурсов (МСОП) и постепенно вошла в тексты большинства действующих сегодня международных договоров по сохранению биоразнообразия.

Из современных примеров сошлемся на принятую в 2003 г. Африканским Союзом Африканскую конвенцию об охране природы и природных ресурсов, которая ограничивает ведение охоты наличием специальных разрешений.

¹⁰ См.: Resolution Conf. 10.2 (Rev.). Permits and Certificates (2000). URL: <http://www.cites.org/eng/res/all/10/E10-02.pdf>.

В то время как большинство ныне действующих международно-правовых режимов восприняли практику жестких ограничений и запретов на охоту на диких животных (например, Соглашение об охране белых медведей, Осло, 1973 г.), другие пошли по пути фиксации подхода, в соответствии с которым, если тот или иной вид не находится под угрозой исчезновения и не является исчезающим, то охота на него допустима. Например, во время выработки Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитания водоплавающих птиц, основным вопросом было: разрешать или нет охоту на водоплавающих птиц, если это не наносит ущерба биоразнообразию. Дискуссия была порождена постоянными призывами разрешить сезонную (2 раза в год) охоту на мигрирующих водоплавающих птиц не признанных вредителями. Планировалось, что в результате научных исследований будут установлены четкие лимиты на добычу. Аналогичный подход можно наблюдать и в Конвенции БЕНИЛЮКС 1970 г., которая специально предназначалась для регулирования и гармонизации законов, направленных на устойчивую охоту на птиц в этом регионе.

Вышеперечисленные подходы отражают широко распространенное мнение, что, когда речь заходит об устойчивости, необходимо, чтобы государства имели сильное национальное законодательство.

Держа в уме эти соображения, становится очевидным, почему в большинстве государств стали приниматься национальные законы, которые строго ограничивали или вообще запрещали охоту на животных и особенно на те их виды, которые находятся под угрозой исчезновения. Это особенно характерно в отношении таких видов, как птицы, и нерегулируемой охоты на них на Кипре, которые остро нуждаются в усилении наказания за их незаконную поимку, убийство, разделку, продажу или торговлю особенно редкими исчезающими видами.

Регулирование торговли исчезающими видами через систему разрешений и лицензий имеет длительную историю и уходит своими корнями к Лондонской конвенции 1933 г. об охране флоры и фауны в их естественном состоянии на Африканском континенте. Согласно этой Конвенции стороны договорились, что будут

разрешать импорт и экспорт охотничьих трофеев только если они будут сопровождаться разрешениями, выданными компетентными властями. В дополнение к этому все импортируемые товары должны были проходить через таможенные посты. Для облегчения идентификации охотничьих трофеев особенно таких, как слоновая кость и носороги, они должны были маркироваться и записываться в сертификаты. Эти положения следует толковать в контексте того, что Лондонская конвенция 1933 г. призывала к осуществлению мер по одомашниванию диких животных, представляющих экономический интерес (ст. 7(8)) и разрешала принятие дополнительных мер защиты в отношении животных и растений, которые «по всеобщему признанию являются полезными для человека или представляют научный интерес» (ст. 8(4))¹¹.

Сорок лет спустя этот подход стал сердцевиной режима Вашингтонской конвенции. В ст. 6 CITES речь идет о системе разрешений и лицензий в отношении видов животных и растений, занесенных в приложения 1, 2 и 3, режим которых определяется ст. 3, 4 и 5 Конвенции соответственно. Эти статьи составляют основу административного базиса CITES, и регулярно пересматриваются сторонами при каждой их встрече. Последний раз это имело место в 2010 г. Эти контрольные меры продолжают оставаться эффективными и в любом ином режиме сохранения, имеющем взаимосвязь с CITES (в последние годы таких связей становится все больше и больше). Тем не менее головной болью для сторон Вашингтонской конвенции продолжает оставаться выдача незаконных сертификатов и разрешений, способствующих браконьерству. В этой связи сторонами Конвенции было принято огромное число решений, резолюций и иных актов, направленных на борьбу с незаконной торговлей фальсифицированными разрешениями и лицензиями. За редким исключением эти требования являются достаточно жесткими в части, касающейся вопросов перевозки животных и растений даже теми видами транспорта, которые оборудованы регистрационными номерами TIR и АТА (временное разре-

¹¹ Подробнее см.: Международное экологическое право / Отв. ред. Р.М. Валеев. — М.: Статут, 2012. — С. 95.

шение или временный допуск). В последнем случае транспортные средства освобождаются от уплаты каких-либо пошлин и сборов.

Подводя итог сказанному, можно высказать несколько обобщающих соображений, касающихся режима сохранения биоразнообразия согласно Вашингтонской конвенции 1973 г.

Прежде всего, CITES, как, впрочем, и в целом большинство международных договоров, направленных на защиту фауны и флоры, разрабатывалась в рамках МСОП — ведущей международной неправительственной экологической организации, которая взяла на вооружение экосистемный междисциплинарный подход к управлению природными ресурсами, принципы предвидения и предупреждения, полагая, что существующее в настоящее время во многих странах национальное природоресурсное и экологическое законодательство, равно как и международное экологическое право, являются результатом поспешной и не всегда самой удачной реакции государств на критические изменения в состоянии окружающей среды или экологические катастрофы¹².

Неслучайно поэтому можно обнаружить много общего между принципами CITES и принципами иных международных договоров в области сохранения биологического разнообразия. В первую очередь это касается принципа предосторожности, или предосторожного подхода¹³.

¹² См.: Международные организации / Под ред. И.П. Блищенко. — М.: Изд-во УДН, 1994. — С. 295.

¹³ См.: *Wijnstekers W.* The Evolution of CITES. A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. 7th Edition. — Geneva: CITES Secretariat, 2003.

СИСТЕМА ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Мохаммад Сарвар Мохаммад Анвар

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Прежде всего хотелось бы отметить, что кафедра международного права и ее сотрудники уделяют самое пристальное внимание различным аспектам права Европейского Союза. В 2010 г. было опубликовано учебное пособие «Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС» под редакцией А.О. Иншаковой. В 2012 г. сотрудниками кафедры был подготовлен учебник «Основы европейского интеграционного права» под редакцией А.Х. Абашидзе и А.О. Иншаковой, а в 2013 г. учебник «Право Европейского Союза» под редакцией А.Я. Капустина. Нам также приходилось обращаться к проблематике экологического права Евросоюза в 2010 г. в связи с попыткой дать периодизацию истории развития этого права¹.

Сегодня же мне хотелось бы поделиться некоторыми своими соображениями об элементах управления охраны окружающей среды в практике Европейского Союза.

Сразу подчеркнем, что Европейский Союз создал одну из самых сильных и наиболее инновационных мер защиты окружающей среды в мире. В разработке политики Евросоюза сегодня экологическая политика занимает по своему весу равные позиции с экономической политикой. Несмотря на разнородный состав чле-

¹ См.: *Мохаммад С.А.* К вопросу об этапах развития права окружающей среды Европейского союза // *Международное право — International Law.* — 2010. — № 4 (44). — С. 71–76.

нов Европейского Союза, ему удалось выработать общую платформу по таким экологическим проблемам, как изменение климата, регулирование оборота химических веществ, биобезопасность и др. Сегодня можно утверждать, что практике ЕС в экологической сфере является образцом для других государств и регионов. За всем этим стоит политическая воля и поддержка со стороны общественности. С годами были созданы правовые основы, позволяющие ЕС выработать меры по защите окружающей среды.

ЕС представляет собой важную модель для изучения, являясь наиболее развитой международной региональной организацией со всеобъемлющим режимом экологической политики.

Начиная с 1992 г., когда состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, ЕС стал играть особенно большую роль в продвижении международных соглашений, стимулируя их подписание и ратификацию своими государствами-членами. В результате своего расширения, сегодня Евросоюз формирует экологическую политику от Балтийского до Эгейского морей. Вступающие в ЕС новые государства, должны переносить свое национальное законодательство правила директив и иных источников экологического права ЕС, известных как экологическое законодательство ЕС.

Римский договор 1957 г., учредивший Европейское экономическое сообщество, первоначально не содержал указания на область охраны окружающей среды. Рождение экологической политики ЕЭС принято связывать с 1972 г., когда под впечатлением от итогов работы Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды в организации стали приниматься экологические Программы (всего в ЕЭС их было принято три). В течение последующих десяти лет в ЕЭС было принято более 20 директив, охватывающих загрязнение воздуха и воды, управление отходами, уменьшение шума, защиту исчезающих видов флоры и фауны, оценку экологических последствий и другие проблемы. Мотивацией для принятия этих директив послужило стремление избежать перекосов в международной торговле, вызванных различными экологическими стандартами.

Следующей вехой явился Единый европейский акт 1986 г., который добавил в Римский договор новый раздел, который формально определил цели и процедуры ЕЭС в области экологической

политики и призвал к «сбалансированному росту» путем интеграции экологической политики в другие области принятия решений.

В дальнейшем были Маастрихтский договор, Амстердамский договор и, наконец, Лиссабонский договор, покончивший с тремя опорами, учрежденными первыми двумя. В Лиссабонском договоре впервые было провозглашено, что борьба с изменением климата является одной из целей ЕС.

В рамках Европейского Союза в настоящее время основными структурными подразделениями, участвующими в выработке экологической политики, являются: Европейский Совет, Совет Министров, Европейская комиссия, Европейский парламент и Суд ЕС. Имеются также вторичные учреждения, в число которых входит Европейское Агентство по окружающей среде.

Наиболее важные решения, формирующие экологическую политику ЕС, принимаются на встречах глав государств-членов в рамках Европейского Совета; а более конкретные решения — на заседаниях Совета Министров по окружающей среде. Все принимаемые директивы должны быть имплементированы в национальное законодательство государств-членов в течение двух лет. При этом Лиссабонский договор ликвидировал право вето у государств-членов. Начиная с Единого Европейского Акта 1986 г., который впервые ввел квалифицированное большинство в голосование по некоторым экологическим вопросам, число таких проблем, решение по которым принимается квалифицированным большинством голосов, неизменно расширялось.

Что касается Европейской Комиссии, то начиная с 2014 г. число комиссаров должно будет составлять две трети от числа государств-членов. В задачи Комиссии входит инициирование принятия законодательства ЕС и контроль за его соблюдением. Комиссия также уполномочена вести переговоры от имени Евросоюза о заключении международных договоров.

В период с 2002 по 2012 г. приоритетными областями деятельности Еврокомиссии являлись: изменение климата, природа и биоразнообразие, окружающая среда, здоровье и качество жизни, а также природные ресурсы и отходы.

Европейский парламент избирается непосредственно избирателями в каждой стране и стремится отражать разнообразные ин-

тересы политических партий и группировок по всей Европе. Именно Парламент утверждает или отклоняет проекты законов, поступающие из Еврокомиссии. При этом Европейский Парламент не обладает правом законодательной инициативы.

Особенно следует отметить Суд ЕС, который внес большой вклад в развитие и становление экологического права ЕС. Начиная с конца 70-х гг. XX в., решения Суда Европейских сообществ стали служить утверждению экологического направления в качестве одного из основных в деятельности ЕЭС. Можно отметить два прецедентных решения по делам, возбужденным Комиссией против Италии в связи с тем, что последняя не приняла мер к реализации положений директивы, касающейся чистящих средств, и директивы о содержании серы в определенных видах жидкого топлива и тем самым нарушила и ст. 100 Римского Договора. Существенным вкладом Суда ЕС в формирование экологической политики следует признать его решение позволять государствам-членам сохранять в качестве действующих те законы, которые по своим требованиям превышают общесоюзные стандарты.

Оставив за рамками настоящего выступления вопрос о том, является ли ЕС международной межправительственной организацией, который уже долгие годы обсуждается в среде ученых, обратимся к оценке Евросоюза как многоуровневой системы управления в сфере охраны окружающей среды.

Еврокомиссия и Парламент могут рассматриваться как наднациональные органы, в то время, как Совет по-прежнему остается межправительственной структурой.

На современном этапе, в свете недавно, вынесенных решений Суда ЕС, невозможно не затронуть экологическую политику ЕС в области генетически модифицированных организмов. Сейчас в ЕС действуют два основных документа, регулирующих обращение ГМО:

- Директива 2001/18 «Об осторожности при поступлении в окружающую среду генно-модифицированных организмов»;
- Регламент (ЕС) Европейского Парламента и Совета 1829/2003 от 22 сентября 2003 г. «По генетически модифицированным пищевым продуктам и кормам».

Надо отметить, что в странах ЕС, как и в России, установлена обязанность маркировать продукты с содержанием ГМО и содер-

жание ГМО в продукте не должно превышать 0,9%. Неоднозначную общественную реакцию вызвала ситуация с медом, «загрязненным» пылью ГМ-кукурузы, разрешенной к выращиванию на территории ЕС. Отправной точкой для начала споров было 6 сентября 2011 г., когда Верховный Суд Европейского Союза в Люксембурге своим постановлением С-442/09 запретил сбыт в ЕС меда без предварительного проведения анализов на отсутствие в нем пыли ГМО и без соответствующей маркировки готовой продукции. Эта ситуация наглядно показывает нам, что разрешая выращивание одной ГМ-культуры, она оказывает влияние на другие сельскохозяйственные культуры. Тем самым дает нам понимание, что нельзя рассматривать природу не как единое целое, без понимания того, что оказывая влияние на отдельную сельскохозяйственную культуру, мы оказываем влияние на всю природу и на самих себя. Как наглядный пример, разрешив выращивание ГМ-кукурузы исключительно в экспериментальных целях, мы получаем ГМ-мед, который употребляется в пищу людьми.

В ЕС действует принцип субсидиарности, согласно которому решения принимаются на уровне Союза только тогда, когда они не могут быть более эффективными на уровне отдельных государств-членов.

Одной из главных задач, стоящих перед ЕС было найти способы размещения различных уровней экологических обязательств и регулирования без ослабления конечных целей. Это особенно остро ощущается при каждом новом расширении членского состава ЕС. В качестве примера можно сослаться на введенный ЕС в 2008 г. налог на эмиссию воздушными судами «парниковых» газов, а также установление новых экологических требований к выхлопным газам легковых автомобилей. Аналогичная ситуация наблюдалась и при решении сократить на 8% объемы выбросов «парниковых» газов согласно Киотскому протоколу 1997 г. в период с 2008 по 2012 г. по отношению к уровню 1990 г., а также обеспечить в энергоснабжении ЕС к 2020 г. 20% возобновляемых источников энергии.

ЕС находится на переломном этапе своей эволюции. Без сомнения, ЕС добился больших успехов на пути к защите окружающей среды в течение последних четырех десятилетий и в настоящее время вступил в новую фазу формирования и осуществления

экологической политики. После нескольких десятилетий введения достаточно детализированных экологических директив и предписаний, ЕС после Маастрихтского договора в 1992 г. начал пересматривать свой подход, сделав акцент на принципе субсидиарности. В ответ на требования государств-членов предоставить большую свободу в реализации экологического законодательства ЕС, Еврокомиссия сделала свой выбор в пользу долгосрочных широких директив, опирающихся на принципы устойчивого развития. Она также способствовала внедрению новых инструментов политики, таких как торговля выбросами, соглашения о совместном использовании и маркировки для улучшения экологических показателей и рентабельности. Она также поддержала Киотский протокол, разработала первую в мире схему международной торговли выбросами углерода и обратилась к мировому сообществу с далеко идущими предложениями.

Несмотря на это, ЕС сталкивается с серьезными проблемами, которые необходимо решать, если он планирует остаться лидером в экологической сфере. Экономическая стагнация и высокий уровень безработицы в значительной мере «похоронили» энтузиазм общественных и государственных деятелей относительно принятия повышенных мер по защите окружающей среды. Осуществление экологического законодательства ЕС на национальном уровне по-прежнему оставляет желать лучшего. Кроме того вступление в ЕС двенадцати новых государств-членов угрожает смещением внимания ЕС с основных глобальных экологических проблем на интересы этих государств Центральной и Восточной Европы. Тем не менее, с глобальной точки зрения расширение ЕС привело к значительному улучшению экологической ситуации в новых государствах Европейского Союза.

В Евросоюзе политика устойчивого развития неизбежно требует более тесной интеграции экологической политики в другие области политики, такие как энергетика, транспорт, сельское хозяйство и туризм.

Лиссабонский договор в ст. 6 как раз и обязывает все государства-члены принимать и следовать таким интегрированным стратегиям устойчивого развития. Как бы там ни было основные испытания системы управления ЕС все еще впереди.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Наталья Владимировна Струкова

студентка

Российская правовая академия Минюста России

Атмосферный воздух — это, прежде всего, природный ресурс, имеющий незаменимое значение, как в жизни всего общества, так и каждого отдельного человека. Так же как и многие другие природные ресурсы, он, оказывается, исчерпаем. Отсюда по мере все большего использования атмосферы Земли, как в качестве природного ресурса, так и в качестве резервуара для выбросов промышленных, транспортных и иных отходов (вредных веществ) все настойчивее ставятся непривычные вопросы для традиционной схемы организации правовой охраны атмосферного воздуха. В процессе сегодняшних выбросов необходимо обеспечивать меры не только по улучшению состояния атмосферы Земли и сохранению ее чистоты, но и рациональному использованию атмосферного воздуха в качестве природного ресурса.

Явление, обозначаемое термином «тепличный эффект», известно с первой половины XIX столетия. Однако в качестве опасности оно стало рассматриваться лишь со второй половины 80-х гг. XX столетия, что послужило причиной международного взаимодействия в целях формирования эколого-правовых норм в области охраны атмосферного воздуха.

Ученые доказали, что данное явление является следствием повышения приземной температуры воздуха. Потепление объясняют тем, что в атмосфере возросли концентрации парниковых газов: углекислого газа, метана, хлорфторуглеводов, оксидов азота. Данная опасность неконтролируемого изменения состояния атмосферного воздуха потребовала эффективного международного и национального правового регулирования в данной области. Таким

образом, налицо взаимосвязанность таких институтов, как охрана воздуха и предотвращение изменения климата.

В 1987 г. был подписан Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Это был один из первых международных документов по охране окружающей среды и атмосферы Земли.

В 1988 г. совместно Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) была создана Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) с целью предоставления периодических научно-технических докладов по вопросам изменения климата. А в 1992 г. в Рио-де-Жанейро первыми лицами 156 стран была подписана Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК).

В Декларации конференции ООН по окружающей среде и развитию, принятой в июне 1992 г., в частности говорится: «Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него»¹. В принципе, тот, кто загрязняет окружающую среду, должен нести и финансовую ответственность за это загрязнение. Однако вопрос о применении санкций за неисполнение обязательств по сокращению выбросов парниковых газов остается неясным и открытым.

Необходимо отметить, что сама Рамочная конвенция ООН определила лишь общие контуры проблемы. Поэтому ради достижения результатов, определенных в РКИК, стали регулярно проводиться конференции. Во многом определяющей является третья конференция, проведенная в древней столице Японии Киото, результатом которой стало принятие Киотского протокола.

Однако для достижения этой цели разработчиками Киотского протокола были избраны не столько экологические и научные мероприятия (создание и распространение экологических и безопасных эффективных технологий, сотрудничество в научно-

¹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.).

технических исследованиях, создание системы наблюдения и архивов данных и т.д.), сколько экономические инструменты.

По мнению большинства российских экспертов, реализация Киотского протокола после его ратификации в стране прошла безболезненно. Что касается разработки последующих отношений, то как известно, в 2013 г. Россия отказалась принять на себя обязательства по Киотскому протоколу.

Ученые, экономисты и чиновники по поручению Путина оценивали соответствие условий Киотского Протокола интересам Российской Федерации. Совет ученых Российской Академии Наук пришел к следующим выводам: первое — Киотский Протокол не имеет научного обоснования; второе — он не эффективен с точки зрения влияния на климат; третье — несет России существенный риск, связанные с ограничением темпов ее экономического роста.

А между тем, согласно докладу продолжение нынешней экологической политики приведет к исчезновению 40% живых организмов на Земле. Таяние горных ледников лишит источников водоснабжения жителей Китая, Индии, Андских стран. Исчезновение полярных шапок повысит уровень Мирового океана, подтапливая прибрежные низменности, на которых расположены крупные мегаполисы и целые станы. К середине века примерно 200 млн человек лишатся крова над головой из-за подъемов уровня моря, наводнений и одновременно более интенсивных засух.

Изменение климата в результате антропогенных выбросов парниковых газов ведет к крупномасштабным негативным последствиям практически во всех областях деятельности человека. Наиболее значительному потеплению подвержены высокие широты земли, в которых расположена значительная часть территории Российской Федерации.

При ратификации Киотского протокола велись разговоры о внесении изменений в законодательство в области охраны атмосферного воздуха. Однако все акты, принятые в России по вопросам изменения климата, ссылаются на ФЗ о ратификации Киотского протокола или на саму Рамочную конвенцию ООН об изменении климата. Федеральные акты законодательного уровня в этой сфере отсутствуют, законодательство субъектов РФ также не развито.

По-прежнему затраты на природоохранные мероприятия рассматриваются как некий вычет из национального дохода, а рост затрат на их проведение — как фактор, снижающий экономическую эффективность производства. Результаты такого отношения сказываются не только в пореформенной России, но и в высоко развитой и благополучной Западной Европе, которая из-за кислотных дождей все больше превращается в «лысеющий» континент. Треть лесов Швейцарии и две трети лесов ФРГ уже погибли, кислотными дождями отравлено тысячи водоемов в Швеции, в четверти из них исчезла рыба, в половине водоемов она находится в стадии вымирания.

Проблема неблагоприятного изменения климата является одной из актуальных глобальных экологических проблем XXI в., эффективность решения которой во многом зависит от своевременности и скоординированности в принятии решений всеми государствами мира, направленных на сокращение антропогенных выбросов в атмосферу. Речь в данном случае идет о необходимости поиска оптимальных международных и национальных способов и средств, для решения вопросов в данном направлении.

Ратифицируя Киотский протокол, Российская Федерация стремилась создать условия для наступления позитивных последствий ее социального и экономического развития, прежде всего за счет выполнения вводимых для страны новых международно-правовых обязательств. Однако свершившийся факт ратификации автоматически не обусловил начало реализации требований Киотского протокола в правовом пространстве России. Для проведения столь важных государственно-правовых преобразований необходимо было своевременно создать благоприятные условия, способствующие наряду с выполнением в полном объеме принятых обязательств обеспечению социально-экономического роста внутри страны. Таким образом, позитивный потенциал механизмов Киотского протокола в решении проблемы неблагоприятного изменения климата в РФ не получил своего должного развития.

Разработкой механизмов реализации Киотского протокола занимаются в основном экологи, ученые, экономисты, в том числе и в нашей стране этими вопросами в основном занимаются экономисты, которые считают прибыль и затраты на реализацию соответ-

вующих проектов. Когда важную роль в упорядочении действий государств, способствующих стабилизации и снижению негативного эффекта антропогенного влияния на климатическую систему, думается мне, должно сыграть право, которое регулятивными нормами сможет создать как устойчивый международно-правовой режим охраны климата, так и эффективные системы правового регулирования в отдельных государствах.

Новая «Дохийская поправка» к Киотскому протоколу будет захватывать лишь узкий сегмент глобальных выбросов, и обязательства будут нести только развитые страны, для развивающихся количественных обязательств нет. Охватывать будет вообще лишь 13–14% эмиссии парниковых газов. Когда миру необходим общий, всеобъемлющий универсальный инструмент, который будет учитывать экономические социальные и политические составляющие и будет основой долгосрочного урегулирования выбросов парниковых газов в атмосфере. Следующая проблема второго периода Киотского протокола то, что он охватывает очень узкую группу стран, при этом не досчитались широко развивающейся Японии, Канады, Новой Зеландии, России.

Необходимо создать такое соглашение, которое объединяло бы в едином юридическом контексте действия всех стран. Поэтому обязательства должны быть взяты как развитыми странами, так и развивающимися. Пусть они не будут в цифре, но они будут зафиксированы в рамках юридического документа, который можно проверять, смотреть и который будет фиксировать их реальный вклад.

В заключении хотелось бы отметить, что рассмотрении правовых аспектов Киотского протокола представляется чрезвычайно важным в свете официальных сообщений о начатых переговорах по поводу создания более эффективных механизмов Киотского протокола. В XXI в. каждая страна должна вносить свой посильный вклад в поддержании климата. И нам нужен общий, всеобъемлющий универсальный инструмент, которая будет учитывать экономические социальные и политические составляющие и будет основой долгосрочного урегулирования.

ЗНАЧЕНИЕ МЕМОРАНДУМОВ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ В РАМКАХ БОННСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО СОХРАНЕНИЮ МИГРИРУЮЩИХ ВИДОВ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ 1979 Г.

Мария Семеновна Циприс

магистр юриспруденции,
аспирантка кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Международное «мягкое» право относится к соглашениям или принципам, призванным побудить отдельные государства уважать определенные нормы или включить их в национальное законодательство. «Мягкое» право само по себе не подлежит принудительному исполнению. Оно служит для формулирования государствами широко распространенных стандартов¹.

Статус «мягкого» международное экологическое право получает как результат озабоченности по поводу суверенитета. Государства в общем не хотят отдавать контроль над своей территорией, населением и внутренними делами внешним международным властям. Даже когда государства присоединяются к международным соглашениям, многие из них делают оговорки с целью сохранения своего права отказаться быть ограниченными отдельными частями соглашения².

Специфика содержания норм «мягкого» права определяет особенности механизма их действия. Они устанавливают не кон-

¹ Global Change Instruction Program. What is International Environmental Law? URL: <http://www.ucar.edu/communications/gcip/m3elaw/m3pdfc1.pdf>.

² Там же.

кретные права и обязанности, а общие направления взаимодействия субъектов³.

Однако необходимо отметить, что правила, нормы и принципы, рассматриваемые как необязательные, могут играть независимую и потенциально очень важную роль в правовой системе.

Большая часть норм «мягкого» права включена в «мягкие» инструменты, такие как рекомендации и резолюции международных организаций, декларации и «заключительные акты» международных конференций и даже проекты предложений, выдвинутые группами экспертов⁴.

Нормам «мягкого» права присущи следующие признаки:

- содержатся в писанных нормативных источниках;
- являются результатом активной нормотворческой деятельности государств и других субъектов международного права;
- носят общий характер;
- являются результатом согласования воли государств и других субъектов международной системы;
- не имеют качества формальной определенности и не порождают для государств конкретных, четко определенных прав и обязанностей;

³ *Копылов М.Н.* Введение в международное экологическое право. — М.: РУДН, 2007. — С. 158; *Копылов М.Н., Копылов С.М., Кузьменко Э.Ю.* Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права. — М.: Экон-Информ, 2007. — С. 19; *Копылов М.Н., Копылов С.М.* О системе источников международного экологического права // *Международное право — International Law.* — 2007. — № 4 (32). — С. 15; *Копылов М.Н.* Место норм «мягкого» права в системе международного экологического права // *Международное право — International Law.* — 2005. — № 4. — С. 34–52; *Международное право / Под ред. А.Я. Капустина.* — М.: Гардарики, 2008. — С. 476; *Международное право / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.П. Тузмухамедов.* — М.: Норма, 2007. — С. 748–749; *Shelton D.* Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. — Oxford: Oxford University Press, 2004; *Kiss A., Shelton D.* Guide to International Environmental Law. — Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. — P. 9–10.

⁴ *Dupuy P.-M.* Soft Law and the International Law of the Environment // *Michigan Journal of International Law.* — 1991. — № 12. — P. 428.

– могут быть промежуточным этапом на пути формирования международно-правовых норм⁵.

Рассмотрим значение норм «мягкого» международного экологического права в решении проблемы защиты мигрирующих видов диких животных на примере меморандумов о взаимопонимании, принимаемых в рамках Боннской конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г.

Под меморандумом о взаимопонимании ООН понимает⁶ международный инструмент менее формального характера, в котором, как правило, устанавливаются рабочие договоренности в рамках международного соглашения. Обычно не требует ратификации.

Необходимо отметить, что понятие «меморандум о взаимопонимании» используется для представления и изложения взаимопонимания между сторонами в принципе, не создавая прав или обязательств, носящих обязательный характер⁷.

Боннская конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных⁸ 1979 г. в п. 3 «с» ст. II предусматривает: «Стороны... должны прилагать усилия к заключению СОГЛАШЕНИЙ⁹ о сохранении включенных в Приложение II мигрирующих видов и управлении ими». В соответствии с ст. IV «Стороны... будут при-

⁵ *Каулач О.* Нормы «мягкого» права: понятие и признаки // Журнал международного права и международных отношений. — 2006. — № 2. Подробнее см.: *Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов.* — М.: Междунар. отношения, 1998. — С. 23; *Лукашук И.И.* Нормы международного права. — М.: Спарк, 1997. — С. 124–133; *Shaw M.* International Law. — 4th edition. — Cambridge: Cambridge University Press, 1997. — P. 93.

⁶ См.: United Nations. Treaty Collection. Treaty Reference Guide. URL: <http://untreaty.un.org/ola-internet/assistance/guide.txt>.

⁷ См., например: Memorandum of Understanding: Legal Nature and Drafting. URL: http://worldpetroleumlaw.com/images/legal_nature_drafting.pdf.

⁸ Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных. URL: http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt_russian.pdf.

⁹ По смыслу Конвенции ««соглашение» означает международное соглашение о сохранении одного или нескольких мигрирующих видов согласно ст. IV и V настоящей Конвенции» (ст. I).

лагать усилия к заключению благоприятных... СОГЛАШЕНИЙ» в отношении мигрирующих видов.

В соответствии с резолюцией 2.6 Второго совещания сторон Боннской конвенции «Выполнение статей IV и V Конвенции»¹⁰ от 14 октября 1988 г. «такие инструменты... могут иметь форму, например, резолюций, принятых Конференцией сторон по предложениям, внесенным государством-участником ареала распространения, или административные соглашения или меморандумы о взаимопонимании. ст. V (п. 2) Конвенции должна применяться также к таким инструментам».

Уникальность Конвенции заключается в способности разрабатывать специально приспособленные для нужд сохранения модели с целью увеличения эффективности усилий Конвенции. Соглашения могут быть как юридически обязательными (называемые соглашениями), так и менее официальными (меморандум о взаимопонимании). Они могут быть адаптированы к условиям конкретных регионов. Все соглашения основываются на конкретных планах сохранения и управления. С 1990 г. до настоящего времени принято более 20 документов в развитие и осуществление обязательств, принятых государствами в соответствии с Боннской конвенцией (ст. IV, V).

Так, приняты семь соглашений, имеющих обязательную юридическую силу, в отношении сохранения популяций европейских летучих мышей (10 сентября 1991 г.); китообразных Средиземного, Черного морей и прилегающего района Атлантического океана¹¹ (24 ноября 1996 г.); малых китообразных Балтийского моря, северо-восточной Атлантики, Ирландского и Северного морей (13 сентября 1991 г.); тюленей Ваттового моря (16 октября 1990 г.); афро-евразийских мигрирующих водоплавающих птиц (16 июня

¹⁰ Second Meeting of the Conference of the Parties (COP2). Resolution 2.6. Implementation of Article IV and V of the Convention. Geneva, Switzerland, 14 October 1988. URL: http://www.cms.int/bodies/COP/cop2/English/Res2.6_E.pdf.

¹¹ Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area. URL: http://www.cms.int/species/accobams/acc_text.htm.

1995 г.); альбатросов и буревестников (качурок) (2 февраля 2001 г.); горилл и их местообитаний (24 октября 2007 г.).

Более охотно государства заключают менее обязательные меморандумы о взаимопонимании. К настоящему времени государствами подписаны меморандумы о взаимопонимании, направленные на сохранение:

*сибирского журавля*¹² (1 июля 1993 г., пересмотренный текст — 1 января 1999 г.): современный текст Меморандума вступил в силу 1 января 1999 г., он направлен на улучшение статуса сохранности сибирского журавля на всем протяжении их миграционных путей, мест размножения и зимовки;

*тонкоклювого кроншнепа*¹³ (10 сентября 1994 г.): вступил в силу 10 сентября 1994 г., направлен на охрану тонкоклювого кроншнепа, численность популяции которого, по оценкам, упала до 50 особей;

*морских черепах Атлантического побережья Африки*¹⁴ (29 мая 1999 г.): вступил в силу 1 июля 1999 г., целью является охрана шести видов морских черепах, численность которых резко сокращается вследствие чрезмерного использования (как прямого, так и косвенного) и деградации естественных местообитаний;

*морских черепах и их местообитаний в Индийском океане и Юго-Восточной Азии*¹⁵ (23 июня 2001 г.): вступил в силу 1 сентября 2001 г., цель — защищать, сохранять, пополнять и восстанавливать популяции морских черепах и их местообитания на основе наиболее достоверных научных данных, с учетом экологических,

¹² Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures of the Siberian Crane. URL: http://www.cms.int/species/siberian_crane/sib_text.htm.

¹³ Меморандум о взаимопонимании относительно мер по охране тонкоклювого кроншнепа (*Numenius tenuirostris*). URL: http://www.cms.int/species/sb_curlew/sbc_mou_text_rus.pdf.

¹⁴ Memorandum for Understanding concerning Conservation Measures for Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa. URL: http://www.cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_mou.htm.

¹⁵ Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and Their Habitats of the Indian Ocean and South-east Asia. URL: http://www.cms.int/species/iosea/IOSEAturtle_mou.htm.

социально-экономических и культурных особенностей государств-участников;

*среднеевропейских популяций большой дрофы*¹⁶ (2000 г.): вступил в силу 1 июня 2001 г. и обращен на сохранение оставшихся птиц (по некоторым оценкам, популяция насчитывает от 35 600 до 38 500 птиц, но наблюдается резкое сокращение численности на большей части территории Центральной и Восточной Европы) и управление сельским хозяйством¹⁷;

*бухарского оленя*¹⁸ (16 мая 2002 г.): вступил в силу 16 мая 2002 г. Существует опасность исчезновения вследствие деятельности человека: искусственное регулирование водного режима, разрушение местообитаний и браконьерство являются основными причинами обеспокоенности сокращением численности популяции;

*вертлявой камышевки (водяной славки)*¹⁹ (30 апреля 2003 г.): вступил в силу 30 апреля 2003 г., цель — сохранение вертлявой камышевки, популяция которой за последние 10 лет заметно сократилась, по некоторым оценкам, до 40%;

*западноафриканских популяций африканского слона*²⁰ (22 ноября 2005 г.): вступил в силу 22 ноября 2005 г., представляет собой международные рамки сотрудничества между правительствами государств ареала распространения, учеными и природоохранны-

¹⁶ Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of the Middle-European Populations of the Great Bustard. URL: http://www.cms.int/species/otis_tarda/otis_tarda_text.htm.

¹⁷ Дело в том, что местообитания дрофы находятся на активно используемых сельскохозяйственных и смешанных обширных сельскохозяйственных и пастбищных (залежных) землях.

¹⁸ Memorandum of Understanding concerning Conservation and Restoration of the Bukhara Deer (*Cervus elaphus bactrianus*). URL: http://www.cms.int/pdf/Bukhara_Deer_MoU.pdf.

¹⁹ Меморандум о взаимопонимании по мерам для сохранения вертлявой камышевки (*Acrocephalus paludicola*). URL: http://www.cms.int/species/aquatic_warbler/pdf/AW_MoU_RUS.pdf.

²⁰ Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the West African Populations of the African Elephant. URL: <http://www.cms.int/species/elephants/moutxt.htm>.

ми группами в целях сохранения популяций слона и их местообитаний;

*антилопы сайги*²¹ (2006 г.): вступил в силу 24 сентября 2006 г., является руководством по осуществлению плана сохранения антилопы сайги в государствах ареала распространения и в странах-импортерах продукции из сайгака;

*китообразных и их местообитаний в регионе тихоокеанских островов*²² (15 сентября 2006 г.): вступил в силу 15 сентября 2006 г., включает проекты по защите и сохранению тихоокеанских китообразных и их местообитаний, в том числе их миграционных коридоров;

*дюгоней и их местообитаний*²³ (31 октября 2007 г.): вступил в силу 31 октября 2007 г., цель — содействовать деятельности на национальном и трансграничном уровне, направленной на сохранение популяций дюгоней и их местообитаний;

*восточно-атлантических популяций средиземноморского тюленя-монаха*²⁴ (18 октября 2007 г.): вступил в силу 18 октября 2007 г. Необходимость принятия Меморандума была обусловлена тревожным статусом сохранности популяции (в регионе сохранились не более 500 тюленей), во многом вызванным деятельностью человека. Государства должны запретить вылов тюленей и сохранять их местообитания, таким образом устраняя факторы, препятствующие их миграции;

²¹ Меморандум о взаимопонимании относительно сохранения, восстановления и устойчивого использования антилопы сайги (*Saiga tatarica tatarica*). URL: http://www.cms.int/species/saiga/Saiga_MoU_Rus_with_sigs_24Jun09.pdf.

²² Memorandum of Understanding for the Conservation of Cetaceans and Their Habitats in the Pacific Islands Region. URL: http://www.cms.int/species/pacific_cet/text.htm.

²³ Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Dugongs (*Dugong dugon*) and Their Habitats throughout Their Range. URL: http://www.cms.int/species/dugong/pdf/Dugong_MoU_E.pdf.

²⁴ Memorandum of Understanding Concerning Conservation Measures for the Eastern Atlantic Populations of the Mediterranean Monk Seal (*Monachus monachus*). URL: http://www.cms.int/species/monk_seal/Monk_Seal_MoU_with_signatures_En.pdf.

*красноголового гуся*²⁵ (21 ноября 2006 г.): вступил в силу в день принятия, необходимость сохранения вида была вызвана истреблением фермерами, рассматривавшими красноголового гуся как вредителя. Меморандум является двусторонним документом (Аргентина и Чили), поскольку местообитания вида находятся на территории этих двух государств (южной части Чили и Аргентина) и Фолклендских (Мальвинских) островов;

*луговых птиц южной части Южной Америки*²⁶ (26 августа 2007 г.): вступил в силу 26 августа 2007 г. Правительства Аргентины, Боливии, Парагвая и Уругвая договорились сотрудничать в направлении более эффективного сохранения мигрирующих видов луговых птиц. Меморандум также подписан Бразилией, которая, однако, не является стороной Боннской конвенции;

*хищных птиц Африки и Евразии*²⁷ (22 октября 2008 г.): вступил в силу 1 ноября 2008 г. Мигрирующие виды хищных птиц сталкиваются с целым рядом вызванных человеком угроз: утрата и деградация местообитаний, браконьерство и отравление, столкновение с воздушными устройствами и электрическими проводами. Помимо этих угроз существует проблема изменения климата;

*ламантинов и малых китообразных западной части Африки и Макаронезии*²⁸ (3 октября 2008 г.): вступил в силу 3 октября

²⁵ Memorandum of Understanding between the Argentine Republic and the Republic of Chile on the Conservation of the Ruddy-headed Goose (*Chloephaga rubidiceps*). URL: http://www.cms.int/species/ruddy_goose/MoU_E.pdf.

²⁶ Memorandum of Understanding on the Conservation of Southern South American Migratory Grassland Bird Species and Their Habitats. URL: http://www.cms.int/species/Grassland_birds/MoU_Grassland_birds_with_sigs_with_Bolivia_E.pdf.

²⁷ Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia. URL: http://www.cms.int/species/raptors/MoU_&_AP/Eng/MoU_Birds_of_Prey_with_annexes_E.pdf.

²⁸ Memorandum of Understanding Concerning the Conservation of the Manatee and Small Cetaceans of Western Africa and Macaronesia. URL: http://www.cms.int/species/waam/MoU_E.pdf. Макаронезия — общее название для нескольких архипелагов, расположенных в Атлантическом океане вблизи Европы и Африки: Азорские острова (Португалия), Канарские острова (Испания), острова Зеленого мыса (Кабо-Верде), острова Мадейра (Португалия), острова Селваженш (Португалия).

2008 г., вследствие резкого сокращения популяций морских млекопитающих западной части Африки (из-за загрязнения и деградации местообитаний, случайной поимки и освоения прибрежных районов) необходимо принимать меры на национальном, региональном и глобальном уровнях;

*высоко-андских фламинго и их местообитаний*²⁹ (4 декабря 2008 г.): вступил в силу в день принятия, направлен на улучшение статуса сохранности видов и их местообитаний, поскольку популяция подверглась ужасающему сокращению, а местообитания — фрагментации;

*акул*³⁰ (12 февраля 2010 г.): вступил в силу 1 марта 2010 г., цель — достижение и поддержка благоприятного охранного статуса мигрирующих видов акул на основе наиболее достоверной научной информации, с учетом социально-экономической и иной ценности этих видов для населения подписавшихся сторон;

*южноандского оленя*³¹ (4 декабря 2010 г.): вступил в силу в день подписания; стороны — Чили и Аргентина; срок действия — 3 года, который автоматически продлевается на такой же период, пока одна из сторон не выразит намерение прекратить его действие; направлен на предотвращение незаконной охоты, разрушения мест обитания, привнесения болезней и других угроз, представляющих опасность для видов.

Судя по количеству меморандумов о взаимопонимании, в сравнении с числом соглашений, принятых под эгидой Боннской конвенции 1979 г., можно сделать вывод, что первые пользуются большей популярностью у государств в силу своего характера. Однако, не стоит умалять значение норм «мягкого» международного экологического права, к которому относятся меморандумы о взаимопонимании, так как такие документы закрепляют общие

²⁹ Memorandum of Understanding on the Conservation of High Andean Flamingos and Their Habitats. URL: http://www.cms.int/species/flamingos/MoU_Andean_Flamings_english.pdf.

³⁰ Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Sharks. URL: http://www.cms.int/species/sharks/MoU/Migratory_Shark_MoU_Eng.pdf.

³¹ Memorandum of Understanding on the Conservation of the South Andean Huemul (*Hippocamelus bisulcus*). URL: http://www.cms.int/species/Huemul/MoU/MoU_Huemul_E.pdf.

направления взаимодействия и являются первым шагом государств на пути формирования международно-правовых норм. Не исключено, что в дальнейшем государства будут готовы к принятию юридически обязательных соглашений. Принятие меморандумов о взаимопонимании свидетельствует об осознании государствами и озабоченности угрозами мигрирующим видам диких животных.

АНТАРКТИКА: ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

Станислав Михайлович Копылов

кандидат юридических наук,
ассистент кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Имеется несколько причин, которые определили наше обращение к теме, вынесенной в название. Первая — это то, что после принятия 1 декабря 1959 г. Договора об Антарктике, весь дальнейший процесс правотворчества был направлен на создание эколого-правового статуса и режима использования Антарктики. Вторая причина — это возможное вступление в силу уже в 2048 г. Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., которая может существенно изменить уже сложившуюся систему сохранения экосистем Антарктики. Наконец, третья причина заключается в том, что в своем нынешнем виде Система Договора об Антарктике не является целостной, образующие ее договоры базируются на различных принципах, которые порой противоречат друг другу и которые, как показывает последняя практика, формировались за пределами этой Системы. Речь идет, прежде всего, о Соглашении о сохранении альбатросов и буревестников (качурок), принятом в 2001 г. под эгидой Боннской конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г.

Напомним, что в настоящее время правовой статус и режим использования Антарктики определяется «пакетом» международных договоров, образующих так называемую Систему Договора об Антарктике. Сегодня эта система включает в себя собственно Договор об Антарктике, многочисленные Рекомендации, принятые на совещаниях Сторон Договора об Антарктике и вступившие в силу

в соответствии с условиями Договора. Кроме того, в Систему Договора об Антарктике входят три отдельные конвенции: Конвенция о сохранении тюленей Антарктики от 1 июня 1972 г., Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 20 мая 1980 г., Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики от 2 июня 1988 г. — один протокол: Протокол об охране окружающей среды от 4 октября 1991 г. к Договору об Антарктике — и одно соглашение: Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) от 19 июня 2001 г. Также к Системе Договора об Антарктике принято относить меры, действующие в рамках Договора об Антарктике и в рамках остальных перечисленных международных договоров.

*Договор об Антарктике 1959 г.*¹ закрепил за Антарктикой статус демилитаризованной и нейтрализованной зоны. ст. I Договора устанавливает: «Антарктика используется только в мирных целях. Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие как создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия».

Под нейтрализацией в международном праве понимается запрещение ведения военных действий на определенной территории и использование ее в качестве базы для военных операций. Цель нейтрализации — предотвращение развязывания войны в данном районе или из него либо изъятие такого района из театра военных действий².

Практическое значение этих положений было продемонстрировано во время войны между Великобританией и Аргентиной за Фолклендские (Мальвинские) острова в 1982 г., когда они не позволили Великобритании перенести боевые операции в антарктические районы и тем самым нарушить статус Антарктики как зоны мира.

Особую значимость имеют положения ст. V Договора 1959 г., запрещающие производить здесь любые ядерные взрывы и сброс радиоактивных отходов. Безъядерный статус Антарктики положил

¹ Договор об Антарктике от 1 декабря 1959 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 31. — Ст. 329.

² См.: Международное право: Учебник / Под ред. В.И. Кузнецова, Б.Р. Тузмухамедова. — М., 2007. — С. 679.

начало процессу превращения южного полушария в зону, свободную от ядерного оружия (она окончательно оформилась после принятия Договора Тлателолко о создании зоны, свободной от ядерного оружия в Латинской Америке 1967 г., Договора Раротонга о создании безъядерной зоны в южной части Тихого океана 1985 г., Бангкокского договора о безъядерной зоне в юго-восточной Азии 1995 г. и Договора Пелиндаба о зоне, свободной от ядерного оружия в Африке 1996 г.).

В дальнейшем формирование Системы Договора об Антарктике пошло по пути договорно-правового закрепления режима защиты экосистем Антарктики. Связано это было с тем, что вопросы защиты и сохранения экосистем Антарктики в Договоре 1959 г. прописаны довольно слабо и в самом общем виде. Лишь 2 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 КСДА.

Между тем, на Земле нет, пожалуй, более хрупкой и ранимой области в отношении экологического равновесия, чем Антарктика.

Первым таким договором стала *Конвенция о сохранении тюленей Антарктики* 1972 г. (вступила в силу 11 марта 1978 г.)³. Она состоит из 16 статей и 1 Приложения. Конвенция распространяется на все виды антарктических тюленей, обитающих в воде и на морском льду южнее 60° ю.ш. Согласно Приложению к Конвенции, разрешается отлов только трех из шести видов антарктических тюленей: крабоедов, леопардов, Уэдделла.

Установлены запретные районы, допустимые сроки охоты и шесть разрешенных зон отлова, каждая из которых в соответствии с п. 4 Приложения должна поочередно закрываться на период с 1 сентября по последний день февраля. Конвенция запретила забивать или отлавливать тюленей в трех заповедниках, которые являются районами размножения тюленей или районами, где проводятся долгосрочные научные исследования (п. 5 Приложения).

³ Конвенция о сохранении тюленей Антарктики от 1 июня 1972 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — М., 1980. — Вып. XXXIV. — С. 431–437.

В 1988 г., т.е. через 10 лет после вступления в силу, Конвенция о сохранении тюленей Антарктики и Приложение к ней были пересмотрены.

Следующим шагом на пути к укреплению международно-правового режима охраны живых ресурсов Антарктики явилось последовавшее после Рекомендации IX-2 КСДА обсуждение в Канберре (Австралия) *Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики*, которое началось в 1978 г. Конвенция была принята в 1980 г. (вступила в силу в 1982 г.) и действует в морских районах к югу от линии антарктической конвергенции⁴.

Эта Конвенция явилась первым международным договором, закрепившим экосистемный подход к сохранению живых природных ресурсов.

Статья I (п. 3) Конвенции определяет морскую экосистему Антарктики как «комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей их физической средой» и распространяется на все популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и на другие виды живых организмов, включая птиц, а также тюленей и китов. При этом согласно ст. VI Конвенции ее положения не умаляют прав и обязательств Договаривающихся Сторон по Международной конвенции о регулировании китобойного промысла 1946 г. и Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г.

Неслучайно поэтому установленный Конвенцией режим морских биологических ресурсов, как в отечественной, так и в зарубежной доктрине называется моделью экологического подхода.

Конвенцией сформулированы принципы сохранения морских живых ресурсов, исполнение которых обязательно при любом промысле и связанной с ним деятельности в конвенционном районе: «(а) предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней ниже таких, которые обеспечивают ее устойчивое пополнение. С этой целью не должно допускаться ее сокращение ниже уровня, близкого к тому, который

⁴ Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 20 мая 1980 г. // Сборник международных договоров СССР. — М., 1984. — Вып. XXXVIII. — С. 383–395.

обеспечивает наибольший чистый годовой прирост; (b) поддержание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми, зависящими от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов Антарктики и восстановление истощенных популяций до уровней, определенных в подпункте (a) выше; (c) предотвращение изменений или сведение до минимума опасности изменений в морской экосистеме, которые являются потенциально необратимыми на протяжении двух или трех десятилетий, принимая во внимание состояние имеющихся знаний о прямом и косвенном воздействии промысла, влиянии внесения не свойственных данному району видов, последствиях связанной с этим деятельности для морской экосистемы и последствиях изменений в окружающей среде с тем, чтобы было возможно устойчивое сохранение морских живых ресурсов Антарктики» (п. 3 ст. II). Консультативным органом Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики является Научный комитет по сохранению морских живых ресурсов Антарктики.

Полагая, что для использования антарктических минеральных ресурсов должно быть выработано отдельное соглашение, положения которого базировались бы на основополагающих принципах Договора об Антарктике, участники Договора об Антарктике в начале 1980-х гг. приступили к выработке *Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики*, которая продолжалась в течение 6 лет и завершилась принятием 2 июня 1988 г. в Веллингтоне (Новая Зеландия) одноименной Конвенции (в силу не вступила). Одновременно на последней сессии IV Специального КСДА, принявшей Конвенцию, было принято решение о продлении ограничений на разведку и разработку минеральных ресурсов Антарктики до вступления Конвенции в силу.

Конвенция регулирует условия и порядок разработки минеральных ресурсов Антарктики с учетом обеспечения экологической безопасности в регионе. В соответствии с ст. 1 (6) под «минеральными ресурсами» Конвенция понимает «все неживые природные невозобновляемые ресурсы, включая горючие ископаемые, металлические и неметаллические минералы».

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 государствам, являвшимся участниками КСДА 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 ресурсов, 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 на ее 43-й сессии 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 КСДА (Париж, 1989 г.) было принято решение о срочной выработке всеобъемлющего режима по защите окружающей среды Антарктики и зависящих и связанных с ней экосистем.

Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике был одобрен XI сессией специального КСДА в Мадриде 4 октября 1991 г. (вступил в силу 14 января 1998 г.)⁵. Он запретил

⁵ Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 октября 1991 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 33. — Ст. 3956.

любую деятельность, связанную с минеральными ресурсами, за исключением научных исследований (ст. 7), за что некоторыми правоведами рассматривается как некий противовес Конвенции 1988 г. Этот запрет действует до разработки юридически обязательного режима в отношении освоения минеральных ресурсов Антарктики, включающий согласованные средства для определения того, приемлема ли любая такая деятельность, и если да, то на каких условиях, по истечении 50 лет после вступления Протокола в силу (ст. 25), т.е. не ранее 2048 г.

Протокол состоит из 27 статей, Дополнения «Арбитраж» и 6-ти приложений, являющихся его неотъемлемой частью:

- Приложение I «Оценка воздействия на окружающую среду»;
- Приложение II «Сохранение антарктической флоры и фауны»;
- Приложение III «Удаление и управление ликвидацией отходов»;
- Приложение IV «Предотвращение загрязнения морской среды»;
- Приложение V «Охрана и управление районами»;
- Приложение VI «Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций»⁶.

Протокол объявил Антарктику природным заповедником, предназначенным для мира и науки (ст. 2).

Положения Протокола нацелены на всеобъемлющую охрану окружающей среды Антарктики и зависящих от нее и связанных с ней экосистем.

Ответственность за охрану окружающей среды Антарктики взяли на себя государства — участники Договора об Антарктике, которые обязались проводить постоянный и эффективный мони-

⁶ Подробнее о Приложениях см.: *Копылов М.Н., Копылов С.М.* Роль Мадридского протокола 1991 г. об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г. в предупреждении негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктике // *Международное право — International Law.* — 2011. — № 1–2 (45–46). — С. 209–220; *Международное экологическое право: Учебник / Отв. ред. Р.М. Валеев.* — М.: Статут, 2012. — С. 243–260.

торинг любой деятельности в Антарктике, совместно разработать правила и процедуры, касающиеся материальной ответственности за любой ущерб, возникший в результате любой деятельности под их юрисдикцией в пределах Антарктики.

Функции контроля за деятельностью в Антарктике и соблюдением Протокола 1991 г. возложены на созданный этим Протоколом Комитет по охране окружающей среды Антарктики (ст. 11), который формулирует рекомендации Сторонам в связи с осуществлением Протокола, для рассмотрения на КСДА, представляет соображения в отношении эффективности принимаемых мер; необходимости совершенствования таких мер; применения и осуществления процедур оценки воздействия на окружающую среду; действия и дальнейшей разработки системы Особо Охраняемых Районов Антарктики; процедур инспекции; состояния окружающей среды Антарктики и т.п.

*Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок)*⁷ разрабатывалось в рамках Боннской конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г., было открыто для подписания в июне 2001 г. и вступило в силу 1 февраля 2004 г. Вопрос о сохранении альбатросов и буревестников обсуждался на XXVI КСДА в 2003 г. в связи с особо охраняемым районом № 153 «Восточная часть залива Даллманн», которое приняло резолюцию 4 (2003), призывавшую 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.

⁷ Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels. URL: <http://www.acap.aq>.

Соглашение распространяет свое действие на 19 видов альбатросов и 7 видов буревестников Южного полушария. Его цель — установление рамок сотрудничества и взаимодействия для восстановления благоприятного статуса сохранности этих видов, прекращение снижения численности или ее увеличение путем скоординированных действий по сокращению известных угроз популяциям альбатросов и буревестников, а также путем сбора, анализа и распространения информации.

Соглашение учредило Консультативный комитет для предоставления экспертных консультаций и информации сторонам, Секретариату и прочим (ст. IX).

Сочетание «система Договора об Антарктике» стало привычным. Должное понимание данного сочетания особенно важно с учетом того, что Договор об Антарктике стал образцом международно-правового документа, в котором решаются проблемы широкого межгосударственного сотрудничества в конкретной области международных отношений, причем с возможностью сохранения заинтересованными сторонами их принципиальных позиций относительно правового статуса территорий, являющихся объектом планируемой деятельности⁸.

Процесс разработки проектов, принятия и действия данных документов неоднозначен с точки зрения выдержанности именно системного подхода, т.е. обязательной оценки (предварительной и последующей) строгого соответствия всех указанных документов тексту основного документа — Договора 1959 г., в котором содержатся основные принципы, определяющие правовой режим (включая эколого-правовой режим) Антарктики и ее экосистем.

Как результат, мы имеем дело с системой международных договоров, поставленных в различную взаимосвязь с основным Договором 1959 г. Например, протокол 1991 г. прямо указывает в своем названии на то, что он является дополнительным к этому договору. И следовательно, по логике международно-правового мышления, он приобретает преимущественную силу по сравнению с другими договорами системы. В то время, как Соглашение

⁸ См.: Голицын В.В. Международно-правовой режим Антарктики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 1990. — С. 2.

2001 г. вообще принималось в рамках принципиальной иной системы координат и не брало в расчет принципы Договора 1959 г. Как представляется, остальные документы «системы» должны проходить «проверку на соответствие» и действовать так же, как «основные» положения Договора об Антарктике.

Такова основа, которая создана Договором 1959 г. не только «для себя», но и для всех документов системы в интересах международного сотрудничества в области изучения Антарктики, превратив ее в своего рода «научный полигон» (как это удачно в свое время квалифицировано в учебнике под редакцией И.П. Блищенко)⁹.

⁹ Подробнее см.: Международное морское право / Под ред. И.П. Блищенко. — М.: Изд-во УДН им. П. Лумумбы, 1988. — С. 145–152.

СОТРУДНИЧЕСТВО АСЕАН В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПАРКОВОГО ХОЗЯЙСТВА

Нгуен Куанг Тьен

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

quangchien84@yahoo.com

В 13-й неформальной встрече министров государства — членов АСЕАН по окружающей среде в Пномпене (Камбодже) 18 октября 2011 г. природный лесной парк горы Малинданг (Филиппины) и природный резерват Букит Тимах (Сингапур) были объявлены новыми парками наследия АСЕАН. Парк наследия АСЕАН — чрезвычайно престижный статус для охраняемых территорий государств — членов Ассоциации. После присвоения Букит Тимах статуса парка наследия АСЕАН, его посетили Президент Сингапура Тони Тан и члены общества охраны природы¹.

Согласно данным Центра АСЕАН по биоразнообразию, в государствах — членах АСЕАН по состоянию на 2011 г. имелось 1835 охраняемых территорий, из которых 336 национальные парки (категория II по классификации МСОП)². Менее 10% из национальных парков государств — членов АСЕАН, т.е. 30 из 336, были включены в список паркового наследия АСЕАН.

Концептуальные основы паркового наследия и резерватов АСЕАН были впервые сформулированы экспертной группой Ассоциации по окружающей среде на ее первой региональной встрече в 1978 г. Экспертной группа определила понятия «парк наследия» и

¹ См.: Heritage status for Bukit Timah Nature Reserve // Straitstimes. — 2011. — 20 October.

² Обзор охраняемых территорий АСЕАН. URL: http://bim.aseanbiodiversity.org/biss/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=8.

«резерват» как «категорию охраняемых территорий, представляющих группу национальных парков и природных резерватов, обладающих выдающейся дикой природы и другими ценностями»¹.

В 1981 г. экологи АСЕАН призвали ЮНЕП и МСОП помочь в подготовке регионального плана действий по сохранению природы с акцентом на создание парков наследия и резерватов. С финансовой помощью ЮНЕП, МСОП подготовил план действий по сохранению природы для региона. В этом плане предусматривалось создание 10 первых охраняемых территорий как парков наследия. План был передан для пересмотра группе экспертов, известной как группа по сохранению природы АСЕАН для пересмотра разработанного плана. Результатом работы группы явилась разработка в 1983 г. ряда принципов, целей, критериев и указаний для отбора, создания и управления охраняемыми территориями в регионе. В том же году парк Ташэк Меримбун (Бруней) был включен в список паркового наследия под номером 11.

29 ноября 1984 г. в Бангкоке (Таиланд) состоялась вторая встреча министров АСЕАН по окружающей среде, на которой была принята Декларация по паркам наследия и резерватам². Согласно Декларации лишь 11 паркам и резерватам был присвоен статус парков наследия и природных резерватов АСЕАН: Индонезия — 3, Малайзия — 3, Таиланд — 2, Филиппины — 2, Бруней — 1. Декларация признала «уникальность, разнообразие и особую ценность определенных национальных парков и природных резерватов, которые заслуживают самого высокого признания».

Стороны согласились, что для сохранения и управления данными парками и резерватами, включая создание регионального механизма по поддержанию и содействию национальным усилиям в данном процессе, необходимо региональное сотрудничество. Декларация призвала стороны принять планы управления для каждой территории наследия, поручая экспертной группе по природ-

¹ The ASEAN heritage parks: A journey to the Natural wonders of Southeast Asia. — Philippines: ASEAN Centre for Biodiversity, 2010. — P. 1.

² ASEAN Declaration on Heritage Parks and Reserves. Bangkok, Thailand, 21 November 1984. URL: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:aseandeclaration>.

ному наследию АСЕАН оказать помощь в разработке руководящих начал. Региональное представительство ЮНЕП в Азиатско-Тихоокеанском регионе оказало техническую и финансовую помощь в разработке руководства «Планирование парков наследия и резерватов АСЕАН». Данное руководство содержало указания в области планирования и схему для плана управления.

Шесть из 11 закрепленных в Декларации 1984 г. парков временно находятся в списке национальных парков и эквивалентных резерватов ООН 1982 г.: Кинабалу, Мулу и Таман Негара (Малайзия); Мт. Апо (Филиппы); Хао Иай и Тарутао (Таиланд). МСОП также включил два парка Лэузер и Керинси Себлат (Индонезия) в свой список природных резерватов. По поводу соотношения парков наследия АСЕАН и территорий Всемирного наследия Дж. Маккиннон, европейский содиректор Центра АСЕАН по биологическому разнообразию высказался следующим образом: «Территории всемирного наследия отбираются как глобально выдающиеся, а парки наследия АСЕАН отбираются как регионально репрезентативные территории. У них разные цели. Территории всемирного наследия имеют специальный и необыкновенный характер, в то же время, парки наследия АСЕАН являются типичными и самыми лучшими примерами их видов в регионе. Некоторые территории могут соответствовать обоим критериям, но некоторые могут не соответствовать. Парки наследия АСЕАН не должны рассматриваться как второстепенные по отношению к территориям всемирного наследия, и не должно быть никакого противоречия между этими двумя категориями международного признания»¹.

После Декларации АСЕАН 1984 г. главы государств и правительств АСЕАН 15 декабря 1999 г. приняли Ханойский план действий. В ст. 6 данного плана (Охрана окружающей среды и устойчивое развитие) содержалось положение о том, что необходимо укреплять региональное сотрудничество по защите парков наследия и резерватов АСЕАН². Высшие должностные лица по окру-

¹ Overview of ASEAN Heritage Parks and Reserves. — ASEAN Centre on Biodiversity, 2001. — P. 50. URL: http://www.arcbc.org.ph/arcbcweb/pdf/vol1no3/49-51_profiles.pdf.

² См.: Hanoi Plan of Action. Hanoi, Vietnam, 15 December 1998. URL: <http://www.asean.org/asean/asean-summit/item/hanoi-plan-of-action>.

жающей среде (АСОЭН) поручили Региональному Центру АСЕАН по биологическому разнообразию, через Рабочую группу по сохранению природы и биологического разнообразия содействовать сотрудничеству по защите парков наследия и резерватов. С 20 по 22 сентября 2000 г. в Ханое Центр провел семинар для рассмотрения критериев, указаний по отбору, созданию и управлению парками наследия и резерватами. В декабре 2001 г. Рабочая группа по сохранению природы и биоразнообразия окончательно приняла критерии отбора парков наследия АСЕАН.

Парки наследия АСЕАН должны соответствовать следующим критериям:

- экологическая полнота — у парка должны быть полезные экологические процессы и возможность регенерации с минимальным вмешательством человека;

- репрезентативность — на территории парка существует разнообразие экосистем или видов растений и животных, типичных для данного региона;

- естественность — парк должен находиться, по большей мере, в естественно природном состоянии. В нем естественно природные процессы все еще продолжаются;

- высокое природоохранное значение — парку придано глобальное значение для сохранения важных или ценных видов растений и животных, экосистем и генетических ресурсов;

- юридически утвержденные охраняемые территории — парк должен быть определен законом или каким-либо иным нормативным актом;

- утвержденный план управления — парк должен иметь план управления, утвержденный в установленном порядке властями государств — членов АСЕАН.

Кроме того, существуют следующие дополнительные критерии:

- трансграничность — парк играет важную роль в предоставлении питания, материалов и поддержки видам растений и животных (особенно мигрирующим видам) для региона в целом. Экологические процессы и природные ресурсы, поддерживающие виды растений и животных, и экосистем часто выходят за пределы естественных границ;

- уникальность — парк имеет особенности, которые не свойственны другим территориям;

– высокое этнобиологическое значение — парк занимает гармоничное положение между культурой и экологией;

– важное значение для находящегося под угрозой исчезновения вида или для ценного биоразнообразия. Территория может являться местообитанием для важных или находящихся под угрозой исчезновения видов флоры и фауны¹.

Парки наследия АСЕАН классифицируются на следующие виды:

– природный парк, который имеет большой потенциал для образования, отдыха и экотуризма;

– природный резерват, который имеет высокую природоохранную ценность, но ограниченная доступность или потенциал для туризма и отдыха;

– культурные территории, которые символизируют концепцию общин, проживающих в гармонии с природой;

– доисторические территории, в которых сохранены существенные периоды эволюции и доистории человечества в АСЕАН;

– парки Мира — спорные территории, где взаимно согласованное управление сохранением может служить как для защиты значимого биоразнообразия и снижения политической напряженности, так и для содействия сотрудничеству между соседними государствами².

Управление парками наследия АСЕАН изначально находится в компетенции созданной при Секретариате АСЕАН Оперативной группы, Секретариата парков наследия и резерватов АСЕАН и координатора по каждому государству-члену. В настоящее время Центр АСЕАН по биоразнообразию выступает в качестве Секретариата Программы парков наследия и Комитета наследия. В Центре работают представители из десяти государств — членов АСЕАН.

Государство — член АСЕАН может предлагать охраняемую территорию с полной о ней информацией в Центр АСЕАН по биоразнообразию. Номинация должна сопровождаться следующей информацией:

¹ См.: Report of the twelfth Meeting of the ASEAN Working Group on Nature Conservation and Biodiversity, 17-18 June 2002. — Yangon, 2002. — P. 37–38.

² См.: The ASEAN heritage parks: A journey to the Natural wonders of South-east Asia. — Philippines: ASEAN Centre for Biodiversity, 2010. — P. 3.

- сведения о правовом статусе;
- информация о размере, а также схеме проезда на территорию;
- информация о праве собственности на территорию;
- описание и карту естественной растительности территории, включая описание основных особенностей каждого вида растительности;
 - описание физических деталей, таких как геология, гидрология, почвы и климат;
 - описание и списки видов фауны и флоры, представляющих особый интерес;
 - описание специальных культурных объектов, культурных или доисторических обычаев, остающихся на территории;
 - обзор потенциальных образовательных, исследовательских и рекреационных ценностей территории;
 - информацию об уровне человеческого хозяйствования на территории;
 - информацию о текущем механизме управления и персонале;
 - краткое изложение плана управления территорией;
 - независимое свидетельство о высокой важности сохранения территории;
 - аргументацию о том, почему территория должна рассматриваться как лучший пример конкретной экосистемы;
 - доказательства необходимости и целесообразности создания парка Мира (только в случае номинации на статус парка Мира);
 - библиографию;
 - фотографии, изображения, карты и т.д., необходимые для иллюстрации описания¹.

Центр АСЕАН по биоразнообразию должен собирать всю информацию и документы, и представлять их на рассмотрение Рабочей группы АСЕАН по сохранению природы и биоразнообразия, если

¹ См.: *MacKinnon J.R. Criteria in the Selection of and Guidelines for the Establishment and Management of ASEAN Heritage Parks (AHP) // Proceedings on the Workshop on Guidelines and Criteria for the Selection and Establishment of ASEAN Heritage Parks. — P. 55–56. URL: http://www.arcbc.org.ph/arcbcweb/pdf/sea_20_09_00/establishment_ASEAN_Heritage_Parks.pdf.*

речь идет о наземных парках. Что же касается морских парков, то Центр направляет информацию на рассмотрение Рабочей группы по прибрежной и морской среде. В свою очередь, соответствующие рабочие группы выносят свои рекомендации на рассмотрение высших должностных лиц АСЕАН по окружающей среде и Секретариата АСЕАН. Высшие должностные лица рассматривают рекомендации и запрашивает у министров АСЕАН по окружающей среде разрешение включить территории в список парков наследия.

В части, касающейся управления парками наследия, Рабочая группа АСЕАН по сохранению природы и биоразнообразия осуществляет руководство и способствует региональному сотрудничеству по осуществлению конвенции о биологическом разнообразии и деятельности, связанной с сохранением биоразнообразия. Эта и другие рабочие группы могут обратиться за помощью к соответствующим центрам АСЕАН или другим региональным и универсальным международным организациям в реализации таких мероприятий, как:

- разработка и реализация региональных планов действий, а также региональных механизмов, дополняющих и поддерживающих национальные усилия по реализации мер по сохранению парков наследия АСЕАН;

- формирование общей идентичности и коллективного действия в сфере образования, общественной осведомленности и экотуризма;

- содействие обмену информацией и передовым управленческим опытом;

- содействие профессиональной подготовке;

- стимулирование партнерских связей с соответствующими национальными, региональными и международными институтами в целях повышения эффективности сохранения и управления охраняемыми территориями;

- разработка базы данных по паркам наследия АСЕАН¹.

В декабре 2003 г. государства — члены АСЕАН приняли новую Декларацию о парках наследия. Ее принятие было обусловлено тем, что с момента принятия Декларации 1984 г. членами

¹ См.: The ASEAN heritage parks: A journey to the Natural wonders of South-east Asia. — Philippines: ASEAN Centre for Biodiversity, 2010. — P. 4.

АСЕАН стали Вьетнам, Лаос, Камбоджа и Мьянма, что увеличило количество парков наследия с 11 до 28. Более того, новая Декларация вообрала в себя все то новое, что появилось в международно-правовой природоохранной практике. Принимая Декларацию, государства — члены АСЕАН согласились с необходимостью «общего регионального сотрудничества по сохранению и управлению парками наследия АСЕАН для развития и реализации регионального плана действий и регионального механизма, дополняющего национальные усилия по реализации мер по сохранению окружающей среды»¹. В Декларации отмечалось, что «Конвенция о биологическом разнообразии определяет сохранение *in-situ* экосистем и природной среды обитания как фундаментальное требование для сохранения биоразнообразия, и тем самым поощряет создание системы охраняемых территорий для достижения этой цели»². Декларация вслед за итоговыми документами Всемирной Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханесбурге в 2002 г. поставила перед государствами-членами АСЕАН цель сократить к 2010 г. потери биоразнообразия. Саммит 2002 г. также обратил внимание на необходимость создания эффективной системы охраняемых территорий для поддержания экологических процессов, обеспечения жизненно поддерживающих систем и сохранения генетического разнообразия.

Подводя краткий итог вышесказанному, можно констатировать, что государствами — членами АСЕАН успешно сформулирована общая политика по сохранению и защите паркового хозяйства на региональном уровне. Им удалось создать развернутую сеть парков наследия на основе четко обозначенных критериев их отбора и номинации. Однако лежащая в основе созданной сети парков наследия нормативная база носит декларативный характер и состоит, главным образом, из источников «мягкого» права.

Как справедливо отмечается, нормы «мягкого» права, устанавливаемые ими правила поведения, могут стать отправным пунктом превращения таких правил в договорные или обычные

¹ ASEAN Declaration on Heritage parks. Yangon, Myanmar, 18 December 2003. URL: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:aseanheritageparks>.

² Ibid.

международно-правовые нормы¹. Применительно к защите паркового хозяйства АСЕАН, Декларация о парках наследия 2003 г. и другие источники «мягкого» права должны стать отправным пунктом, на основе которого будет принят региональный кодифицирующий международно-правовой акт. Диссертант полностью разделяет идею Дж. Маккиннона о том, что необходимо принятие региональной Конвенции о парках наследия².

По нашему мнению, в будущей Конвенции о парках наследия АСЕАН должны найти отражение положения:

– о Комитете и Секретариате по паркам наследия АСЕАН (организационная основа). В настоящее время функцию Секретариата по паркам наследия АСЕАН выполняет Центр АСЕАН по биоразнообразию. В переходный период данное положение допустимо, ибо таким образом позволяет заручиться финансовой и технической помощью Центра в разработке плана управления парками. Но для более профессиональной и эффективной работы все-таки создание отдельной структуры представляется предпочтительным;

– о процедуре отбора и номинации территории для включения в список парков наследия, процедуре отбора и пересмотра списков парков наследия должны быть четко юридически оформлены.

¹ Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право: Учеб. пособие. — М: РУДН, 2009. — С. 154–155.

² См.: MacKinnon J.R. Criteria and Guidelines for the Selection and Establishment of ASEAN Heritage Parks and Reserves // Proceedings on the Workshop on Guidelines and Criteria for the Selection and Establishment of ASEAN Heritage Parks. — P. 53. URL: http://www.arcbc.org.ph/arcbcweb/pdf/sea_20_09_00/establishment_ASEAN_Heritage_Parks.pdf.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

Алла Юрьевна Ястребова

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права
Дипломатическая академия МИД России

fautorsa@aha.ru

По данным экспертов, сегодня более 70 млн человек в мире являются вынужденными мигрантами, покинувшими свое место жительства «в результате вооруженных конфликтов, политических беспорядков, насилия и бедствий, а также в связи с изменением климата и осуществлением проектов по развитию инфраструктуры»¹. Преобладающим типом добровольных международных перемещений выступает временная трудовая миграция, в которой задействовано около 6 млн человек². Универсальные международно-правовые подходы к миграционному регулированию тесно связаны с разделением межгосударственных перемещений на вынуж-

¹ Доклад о глобальных катастрофах 2012. Внимание на вынужденную миграцию и перемещение населения. Краткое изложение. — Женева, МФОКК и КП, 2012. — С. 2.

² Влияние экономического кризиса на миграционные тенденции и миграционную политику в Российской Федерации и регионе Восточной Европы и Центральной Азии. Аналитический доклад. — М., МОМ, 2009. — С. 11.

денные и добровольные, что объясняется различием целей и возможностей воздействия на них.

В докладе Глобальной комиссии по международной миграции это явление определено как «перемещение людей, социальное, культурное и этническое происхождение и характеристики которых отличаются от большинства, проживающего в том обществе, к которому они присоединяются»³. Многие направления современной науки расценивают международные перемещения индивидов как один из глобальных вызовов современности, требующий разработки инновационных методов управления этими процессами. Сохранение традиционных основ межгосударственного сотрудничества, таких, как уважение государственного суверенитета и прав человека, невмешательство во внутренние дела друг друга, строгое соблюдение взятых на себя международно-правовых обязательств, имеет первостепенное значение и в такой сфере взаимных интересов, которой выступают миграционные процессы. Принципы *jus cogens* в данной сфере дополняются рядом специальных международно-правовых принципов, направленных на защиту отдельных категорий мигрантов.

Представляется, что универсальное международно-правовое регулирование остается актуальным в качестве единой основы сотрудничества государств, участвующих в миграционном обмене. Так, Конвенция 1951 г. о статусе беженцев⁴ и Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.⁵ создают различные международно-правовые механизмы регулирования. Беженцы обладают международно-правовым статусом, который защищает их от выдачи и высылки и гарантирует временное или постоянное пребывание в государстве приема; тру-

³ Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности. Доклад Глобальной комиссии по международной миграции. Октябрь 2005 г. / Пер. с англ. — М., 2006. — С. 45.

⁴ Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // United Nations Treaty Series. — 1954. — Vol. 189. — P. 150.

⁵ Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принята резолюцией ГА ООН 45/158 от 18 декабря 1990 г. // Международные акты о правах человека: Сб. документов. — М., Норма-Инфра М, 1998. — С. 359–390.

дящиеся-мигранты имеют национальный режим при реализации основных прав человека и профессиональных прав, связанных с трудоустройством. Главным моментом регламентации трудовой миграции выступает ее возвратность и, соответственно, готовность посылающего государства принять обратно своих граждан. Кроме того, стоит сказать о том, что универсальное международно-правовое регулирование не охватывает такие виды межгосударственных перемещений людей, как экологические, семейные, образовательные миграции⁶.

Более детальная классификация типов внешней миграции предусматривается в национальном законодательстве стран приема. Так, Федеральный закон о порядке выезда из РФ и въезда в РФ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ⁷ выделяет, в зависимости от целей въезда и пребывания иностранного гражданина, такие типы виз, как дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная и виза временно проживающего лица (ст. 25.1). В свою очередь, обыкновенные визы подразделяются на «частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища» (ст. 25.6).

Определенного внимания требуют существующие международные региональные подходы к реализации указанных специальных принципов. Стоит упомянуть сложившиеся научные концепции европейского права по поводу страны первого убежища и единообразного применения норм Конвенции 1951 г. о статусе беженцев⁸. Наряду с ними, продолжает оставаться актуальной пан-американская доктрина гарантий для политических беглецов, получившая свое выражение в ч. 7 ст. 22 Американской Конвенции о

⁶ Подробнее об отдельных видах миграции см.: *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2012.

⁷ Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 34. — Ст. 4029.

⁸ См., например: *Robinson N.* Convention relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation. A Commentary. Institute of Jewish Affairs, UNHCR, 1997; *Migration Theory. Talking Across Disciplines.* Edited by C.B. Brettell, J.F. Hollifield. — Routledge, 2000.

правах человека 1969 г.⁹ Перспективным вкладом в международно-правовое регулирование миграции является установленный в рамках СНГ статус вынужденного переселенца, который предусматривает особый механизм защиты бывших соотечественников и тесно связан с институтом упрощенного приобретения гражданства страны выезда.

Изучая особенности нового международного права, Ю.Н. Малеев обращает внимание на тот факт, что «национальные границы утрачивают свое традиционное значение, а формирующийся и укрепляющийся региональный (и специальный) институционный механизм идет на смену абсолютному государственному суверенитету или, хотя бы по необходимости (в общих интересах), ограничивает его. Соответственно формирующиеся региональные институционные пространства (организации) уже в состоянии взаимодействовать друг с другом и с отдельными государствами (как участниками, так и не участниками объединения)¹⁰. Инновационные правовые подходы к взаимодействию региональных и субрегиональных систем регулирования приобретают особое значение в области международной миграции, где управление процессами перемещения становится частью глобального мирового порядка. Каждому региональному механизму регулирования перемещений присущи свои особенности, вытекающие из общих интересов создающих их государств.

Опыт таких межгосударственных региональных объединений, как ЕС, ОАГ, НАФТА, ОАЕ (с 2002 г. Африканский Союз) при создании систем регулирования вынужденной и добровольной миграции, весьма важен для нормотворчества в рамках СНГ и ЕвразЭС. Постсоветское пространство одновременно обладает потенциалом собственных международно-правовых подходов к процессам внутрирегионального перемещения. Об этом говорит создание

⁹ American Convention on Human Rights 1969 / 9 I.L.M. — 1970. — P. 673.

¹⁰ Малеев Ю.Н. Новое международное право? // Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов: Сб. материалов научно-практической конференции, посвященной 60-летию кафедры международного права МГИМО (У) МИД России / Под.ред. А.Н. Вылегжанина. — М., МГИМО, 2010. — С. 177.

Конвенции СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г. и ряда концептуальных нормативно-правовых актов ЕврАзЭС.

Право на свободу передвижения как международно-правовой стандарт, закрепленный в ст. 13 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ошутимо ограничивается государственным суверенитетом стран приема. Любое международное перемещение имеет назначением территорию определенного государства и, безусловно, подпадает под его юрисдикцию. Поэтому налицо обратное влияние национально-правовых систем регулирования миграции на межгосударственное сотрудничество. Реализация прав и свобод любой категории мигрантов осуществляется на территории государства приема и является, в том числе, формой выполнения соответствующих международно-правовых обязательств по универсальным и/ или региональным договорам.

В данном контексте стоит уделить отдельное внимание осуществлению иностранными гражданами основных прав и свобод человека, которые зачастую игнорируются по причине преобладания интересов национальной стабильности государств. Е.С. Смирнова указывает: «Иммиграция резко актуализирует отношения по поводу безопасности между государством-реципиентом и принимающим населением, с одной стороны, индивидом или временной группой (которой являются мигранты), ... с другой»¹¹. Между тем, как вынужденная, так и добровольная миграция связана с международными обязательствами стран, требующими уважения и соблюдения базовых стандартов прав человека для прибывающих лиц. Так, национальное применение норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹² и последующие решения Европейского суда по правам человека говорят о приоритете защиты индивида от возвращения в страну происхождения вследствие опасения подвергнуться там пыткам, физиче-

¹¹ Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. Изд. второе, доп. — Тверь, 2012. — С. 472.

¹² Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. — 2001. — № 2. — Ст. 163.

скому воздействию или бесчеловечному обращению, даже в случае, если он не признан беженцем или лицом, ищущим убежище¹³. Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. в ч. III предусматривает перечень и гарантии основных прав человека применительно к ним.

Таким образом, регулирование международного перемещения индивида включает в себя компонент, связанный с применением общих норм права прав человека. А.М. Барнашев справедливо отмечает, что «в процессе приведения своего законодательства в соответствие с нормами общего международного права каждое государство устанавливает, каким образом, в какие сроки и в каком объеме будут осуществляться принятые им на себя конкретные обязательства в сфере прав человека, наделяет соответствующим полномочиями государственные органы и определяет круг должностных лиц, ответственных за это»¹⁴.

Е.С. Алисиевич прослеживает в современном международном праве формирование понятия «уязвимые группы» и замечает, что «между уязвимостью и нарушениями прав человека существует прямая причинно-следственная связь»¹⁵. Если в середине прошлого века межгосударственное сообщество причисляло к уязвимым группам беженцев, лиц, ищущих убежище, или перемещенных вследствие межгосударственных вооруженных конфликтов, то в настоящий момент они могут быть пополнены трудящимися-мигрантами, экологическими переселенцами и внутренне переме-

¹³ См.: *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Учеб. пособие. — М., Международные отношения, 2007; *Николаев А.М.* Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации: Монография. — М., АПК и ППРО, 2011.

¹⁴ *Барнашев А.М.* Современные интеграционные процессы и проблемы взаимодействия норм международного и национального права // *Международно-правовые стандарты в конституционном праве: Сб. научных трудов.* — Ч. I. — М., РАП, ИНИОН РАН, 2006. — С. 20–21.

¹⁵ *Алисиевич Е.С.* К вопросу об определении понятия «уязвимые группы» в международном праве прав человека // *Евразийский юридический журнал.* — 2013. — № 1 (56). — С. 31.

щенные лицами. Основанием для этого будут риски, которым данные лица подвержены вследствие своего перемещения, и которые затрудняют применение к ним базовых стандартов прав человека как таковых.

Сегодня проблемы незаконной миграции становятся глобальным вызовом мировой стабильности и безопасности принимающих стран. Кроме того, они тесно сопряжены с такими явлениями, как торговля людьми, их рабское состояние и принудительный труд. На пресечение криминальной составляющей незаконной миграции направлено сотрудничество государств в рамках Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности¹⁶ и Протокола к ней против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху¹⁷, принятых в 2000 г. В то же время, незаконно въезжающие и пребывающие иммигранты представляют собой наиболее уязвимую группу пересекающих международные границы индивидов, которая нуждается в специальной защите. Исходя из этого, многие государства ЕС, США и Канада прибегают на национальном уровне к вспомогательным программам легализации при условии добровольного участия в них таких лиц. РФ в своей иммиграционной политике использует правовые средства для усиления ответственности работодателей и иностранных граждан за незаконный въезд и пребывание и за осуществление нелегальной занятости.

В современном международно-правовом регулировании широкое распространение получают двусторонние договоры заинтересованных государств о реадмиссии, целью которых является упорядочение миграционных потоков. На наш взгляд, процедуры реадмиссии, так же, как и внутригосударственные меры по депортации и выдворению незаконных мигрантов, не влияют на общие

¹⁶ Конвенция ООН о транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. // Бюллетень международных договоров РФ. — 2005. — № 2.

¹⁷ Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН о транснациональной организованной преступности, принят резолюцией ГА ООН 55/25 от 15 ноября 2000 г. // СЗ РФ. — 2004. — № 40. — Ст. 3883.

тенденции международных перемещений. Скорее, они представляют собой удобные для государств приема технические методы избавления от нежелательных недокументированных мигрантов. Даже если они будут возвращены в страну первичного выезда, это не решит проблем незаконного пребывания. Если же в итоге мигрант вернулся в страну гражданства, может состояться его повторный выезд уже по другому маршруту. Рeadмиссия, как определенная международно-правовая процедура предусматривает исключение для возвращения беженцев и лиц, ищущих убежище, но зачастую эти лица не могут подтвердить свой статус или приобрести его в принимающей стране.

Ученые-правоведы для понимания теоретических основ регулирования обращаются к трем основным моделям миграционной политики государств, основанным на уровне адаптации. К их числу относятся: модель «приезжего рабочего», предполагающая временное пребывание; мультикультурализм, при котором мигранты рассматриваются как будущие постоянные жители; ассимиляция, когда прибывающие иностранные граждане должны влиться в существующий уклад принимающего их общества как «заключившие контракт с государством»¹⁸. Среди прочего, существует также мнение о том, что «миграционные процессы в условиях глобализации становятся также причиной исчезновения языка, культуры, традиции коренного народа. Культурное или этническое происхождение теряет свою первичность в определении нации»¹⁹.

В указанном контексте международно-правовое регулирование миграции должно быть ориентировано на общие интересы принимающих государств и дифференцированные подходы к вынужденным и добровольным мигрантам. Я.Н. Пилинский пишет, что «миграция — неотъемлемая, постоянная и чрезвычайно важ-

¹⁸ *Беглова О.А., Белов С.А., Карцев А.С., Мишальченко Ю.В.* Трудовая миграция в глобальном мире: актуальные вопросы и локальные ответы // *Евразийский юридический журнал.* — 2012. — № 10 (53). — С. 24–25.

¹⁹ *Исмаилова Г.* Миграционный процесс как центробежный фактор в условиях глобализации // *Приоритеты укрепления государственно-правового развития России в условиях глобализации.* — М., Дипломатическая Академия МИД России, 2012. — С. 63.

ная составляющая развития человечества. ... Связь миграции и безопасности... нуждается в новом, не эмпирическом, а рациональном осмыслении, ведь неконтролируемые и не до конца понятные общественные процессы скрывают значительные вызовы и опасности и для отдельного общества, и для планеты в целом»²⁰. Международно-правовые институты миграции будут действенными, если они нацелены на разумный баланс между правом индивида и правом государства.

Участие Российской Федерации в миграционном процессе представляет особый интерес для исследований в силу того, что она продолжает оставаться доминирующим по приему государством в регионе. Исследователи-социологи указывают, что для России межгосударственная миграция «стала привычным фактом повседневности и в то же время породила множество реальных или мнимых проблем, глубоко затрагивающих области экономики, политики и, по существу, все сферы социальной жизни»²¹. Для подтверждения этого тезиса достаточно обратиться к статистическим данным. Так, первый заместитель Директора ФМС России Е. Егорова в одном из интервью говорит о 10–12 млн иностранных граждан, ежегодно находящихся на территории РФ. Из них на долю государств СНГ, с которыми у России существуют безвизовые отношения, приходится 70–80% мигрантов. От 3 до 5 млн человек являются представителями нелегальной части миграции²².

Участие Российской Федерации в мировом миграционном обмене и ее подключение к международной системе защиты беженцев, лиц, ищущих убежище, и трудовых мигрантов стимулировали формирование собственного иммиграционного законодательства и практики. А.А. Моисеев указывает, что «государственный суверенитет действительно не означает неограниченной свободы дейст-

²⁰ Пилинский Я.Н. Миграционные процессы в современном мире: уроки для Украины // Вестник Института Кеннана в России. Вып. 12. — М., 2007. — С. 93–94.

²¹ Заойончковская Ж., Мкртчян Н., Тюрюканова Е. Россия перед вызовами иммиграции // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях. — М., 2009. — С. 9.

²² Мигрантов построят? // Аргументы и факты. — 2013. — № 1–2.

вий государства не только в связи с углублением интеграции, но также и потому, что преследуя свои национальные интересы, государства добровольно соглашаются ограничивать свои права посредством международных договоров постольку, поскольку это им выгодно»²³. Тенденции регионального воздействия на процессы миграции на пространстве СНГ складываются, в том числе, из «доминирования страны-получателя, формирующей свою миграционную политику и «правила игры» по собственному усмотрению... В то же время очевидно, что в современном взаимосвязанном мире такой порядок не может долго продолжаться; миграционная политика стран должна перешагнуть национальные амбиции и вместе с ними национальные границы»²⁴. Очевидно, что Российская Федерация и Республика Казахстан, выступающие основными государствами приема, продолжают активно инициировать региональные механизмы регуляризации миграции.

На постсоветском пространстве сегодня складываются такие определяющие миграцию факторы, как экономический потенциал ЕвразЭС и нарастающий обмен квалифицированными трудовыми ресурсами государств — участников Единого экономического пространства. Кроме того, наблюдается значительное понижение образовательного уровня трудовых мигрантов в РФ; которые представлены «выходцами из небольших сел и городов, в то время как в 1990-е гг. это были жители крупных городов и столиц союзных государств. 20% из них — люди в возрасте 18–25 лет. Они не посещали советские школы и многие из них не знают русского языка, норм общения и правил проживания в стране»²⁵. В данных условиях необходимо инициировать правовые механизмы адаптации мигрантов к окружающему социуму, которые предусматривали бы гарантии профессиональных прав, вытекающих из трудовой

²³ *Моисеев А.А.* Тенденции развития суверенитета государств. // Вестник Дипломатической Академии МИД России. — М., Наука, 2010. — С. 45.

²⁴ *Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф.* Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. — М., Фонд «Новая Евразия», 2011. — С. 27.

²⁵ *Антоненко Т.* Ретроспектива миграционной политики России: 200 лет в пути // Миграция XXI век. — 2012. — № 3 (12), май–июнь. — С. 30.

занятости, и социальных прав на минимальное образование и изучение иностранного языка и культуры.

Представляется, что междисциплинарные подходы к изучению феномена миграции сыграют свою позитивную роль в совокупном научном понимании ее причин, значения и совершенствования международно-правовых основ для сотрудничества заинтересованных сторон. Общей рекомендацией может послужить создание универсальной концепции наиболее приемлемых международно-правовых инструментов регулирования межгосударственных перемещений людей.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ВОСТОЧНО-АФРИКАНСКОГО СООБЩЕСТВА (ВАС) И КОМЕСА

Букуру Жан-Батист

студент юридического факультета
Российский университет дружбы народов

Миграция является далеко не новым явлением. В условиях глобализации, миграционные процессы играют важную роль и требуют разработки миграционной политики и правового регулирования со стороны всех государств мира как на национальном, так и на региональном и международном уровнях (развитых и развивающихся государств). Перемещение людей и капиталов с одного места на другое касается практически всех стран независимо от их уровней экономического и технологического развития. Поскольку человек покинув свою страну нуждается в правовой защите независимо от его места нахождения, государства принимают меры для обеспечения и охраны прав человека, в том числе и прав мигрантов.

Причины миграции различны: экономические, политические, социальные и другие предпосылки. Основной причиной миграции является экономическая предпосылка в условиях глобализации экономических отношений.

Другими причинами миграции являются политические: политическая обстановка в стране. Помимо всего названного существует и другие причины миграции: национальные, религиозные, экологические и другие.

В рамках Восточноафриканского сообщества (ВАС) существуют нормативно-правовые акты, регулирующие перемещение людей и капиталов в этом субрегионе. В учредительном документе

ВАС говорится о том, что страны — члены сообщества преисполнены решимостью укреплять сотрудничество в экономической, социальной, культурной, политической, технологической и других сферах для их быстрого сбалансированного и устойчивого развития. Более того для достижения своих целей после образования Восточноафриканского сообщества предусматривалось установление таможенного союза и Общего рынка как переходных этапов к формированию в дальнейшем единой валюты и политической федерации¹.

Кроме этого, в данном документе отмечают важную роль частного сектора (предприниматели) и гражданского обществ соответствующих стран в развитии и стабильности сообщества. Это безусловно предполагает передвижение людей и капиталов из одной страны в другую. Такое перемещение людей и капиталов подлежит совместному регулированию всех государств-участников ВАС. ст. 7 договора об учреждении ВАС содержит оперативные принципы сообщества: создание экспортно-ориентированной экономики государств-партнеров, в которых должно быть свободное передвижение товаров, лиц, работ, услуг, капиталов, информации и технологий.

Для реализации данных принципов были приняты Правила о свободном передвижении лиц между государствами — участниками ВАС². Данные Правила применяются в отношении следующих категорий граждан государства — члена сообщества, которые въезжают, живут и выезжают из другого государства-члена:

- (а) посетителей (гостей);
- (б) лиц, которые приезжают в государство в целях медицинского лечения;
- (в) лиц, осуществляющие транзит через территорию государства-партнера;
- (г) лица, которые принимаются в качестве студентов в учебных заведениях государства-партнера;
- (е) лица, входящие государства-партнера для любых других законных целей, но не как работник или как индивидуальный предприниматель.

¹ Treaty for the establishment of the east African Community.

² East African Community (Free movement of persons) Regulations.

В случае осуществления деятельности, несоответствующей указанной в его документе, то данное лицо срок действия его документа прекращается. Правовое положение трудящихся регулируется Правилами ВАС о свободном перемещении трудящихся (2009 г.)³. Все лица должны регистрироваться в соответствии с внутренним законодательством государства пребывания.

Чтобы получить право въезда в страну, лицу необходимо предоставить в миграционную службу документ удостоверяющий личность, другую информацию, требуемую для въезда или выезда из страны, а также трудовой договор, за исключением его супруги и ребенка. Данному лицу дается 6 месяцев для приобретения разрешения на работу. Также предусмотрена процедура получения разрешения на работу.

Данный документ содержит также основания для аннулирования разрешения на работу.

1. Компетентный орган должен аннулировать разрешение на работу выдаваемое в соответствии с установленными правилами, в случае если работник:

(а) выслан или депортирован с территории государства-партнера хозяина;

(б) перестает заниматься или не занимается деятельности, для которой разрешение на работу было выдано, или

(с) получил разрешение на работу обманным путем.

2. В случае, если разрешение на работу аннулируется в соответствии с п. 1 (б) данного Регламента, работник обязан в течение тридцати дней с момента отмены:

(а) восстановить свой статус, или

(б) покинуть территорию государства-партнера хозяина.

Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (COMESA) в 1994 г. пришло на смену Зоне преференциальной торговли, которая была создана в 1981 г. КОМЕСА представляет собой общий рынок стран Южной и Восточной Африки. В 2000 г. в рамках КОМЕСА образовалась Зона свободной торговли. 19 суверенных государств входят в КОМЕСА. В договоре о создании данного сообщества предусматривается устранение препятствий к

³ East African Community (Free movement of workers) Regulations, 2009.

свободному перемещению лиц, рабочей силы и услуг, а также поощрять инвестирование и облегчить право на проживания в странах-членах сообщества общего рынка.

Основным документом, регулирующим вопросы миграции является Протокол о свободном перемещении лиц, рабочей силы и услуг, о праве на проживание, который был принят в 2001 г., но не вступил в силу в связи с недостаточностью ратификаций со стороны государств-членов. Данный Протокол содержит права, касающиеся въезда, пребывания и работы. Граждане государств-членов, имеющие действительные проездные документы не должны приобретать визу для въезда в страну-член если срок пребывания не превышает 90 дней. Более того частные автомобили, зарегистрированные в государстве-члене могут свободно находиться и перемещаться на территории другого государства при наличии действительных водительских прав, права собственности и страхового полиса и если срок пребывания на территории данного государства не превышает 90 дней. Что касается права на проживание, то требуется согласование национальных законодательных и иных актов между государствами-членами.

Необходимо отметить, что государства-члены имеют право не допускать на свою территорию гражданина другого государства, а также приостановить право на въезд если считает, что данное лицо грозит национальной безопасности или общественному порядку. При этом государство-пребывания обязано охранять имущество лица при его выдворении или оплатить компенсацию при конфискации данного имущества.

Следует отметить, что ни учредительный документ КОМЕСА ни Протокол не содержит подробные механизмы, касающиеся регулирования рынка труда, взаимного признания профессиональных квалификаций, а также гармонизации социального обеспечения и налогообложения.

Статья 164 договора о создании КОМЕСА разрешает государствам сохранять свои национальные режимы и двусторонние соглашения⁴. Такое положение препятствует ускорению установления свободного перемещения лиц, рабочей силы и капиталов.

⁴ COMESA Treaty, 1993.

Кроме этого, некоторые государства участвуют одновременно в нескольких интеграционных объединениях, что затрудняет более эффективное регулирование миграционных процессов. Государствам-членам необходимо согласовать свою политику в области миграции.

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА В ОПРЕДЕЛЕНИИ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

Светлана Анатольевна Трыканова

доцент кафедры конституционного и муниципального права
РГУ имени С.А. Есенина
svetlana.trykanova@gmail.com

Наблюдающийся рост социальной напряженности в ряде стран Европы и США, который проявляется в массовых выступлениях мигрантов, свидетельствует о кризисе политики интеграции мигрантов.

Существующие два основных подхода к определению интеграционной политики мигрантов — «ассимиляционный» и «мультикультуризм» не выдерживают испытанием времени на современном этапе.

Ассимиляционную модель интеграции («плавильный котел») пытались реализовать в начале XX в., например, в таких традиционно иммигрантских странах, как США и Австралия. Данная модель сформировалась в рамках концепции национального государства, стремящегося к гомогенной культуре и единой национально-государственной идентичности, включающей в себя на равных началах идентичности всех граждан страны. Она предполагает отказ мигрантов от родной культуры и полную идентификацию с новым этнокультурным сообществом. Приоритетом стран, в той или иной степени реализующих политику ассимиляции мигрантов, являлось формирование единой, этнически индифферентной гражданской нации, что теоретически нивелировало социально-культурное многообразие и облегчало процесс управления социумом.

Однако практика продемонстрировала нереалистичность идеи «плавильного котла».

Во-первых, ассимиляция не исключает интеракцию между мигрантами и принимающим этническим большинством, а следовательно, оказывается двусторонним процессом, в результате которого новоприбывшие не только аккультурируются, но и сами осуществляют воздействие на повседневную жизнь и менталитет общества-реципиента.

Во-вторых, обнаружилось, что не все культурные меньшинства готовы меняться в той степени, как того требует проводимая принимающим обществом социальная политика. Некоторые этнические группы продемонстрировали нежелание интегрироваться в культуру страны-реципиента, создавая «параллельные общества» своей родной культуры и языка.

В-третьих, выяснилось, что даже аккультурация не является достаточным основанием для вхождения в новое общество.

В-четвертых, декларируемые принимающим социумом равные права и свободы преимущественно не совпадали с социальной практикой¹.

Таким образом, теория «плавильного котла» не сработала ни в отношении иммигрантов, ни в отношении аборигенного населения этих государств. Это означало, что актуализируемые ассимиляционным дискурсом формы интеграции между этническим большинством и мигрантами нуждаются в трансформации.

Тем не менее идея ассимиляции как единственно приемлемой возможности присутствия мигрантов в принимающем обществе вновь становится весьма популярной среди политиков и населения некоторых стран-реципиентов, являясь реакцией на проявления «культурной колонизации» со стороны иноэтнических сообществ (Франция) или попытками формирования этнонациональной идентичности как основы для возрождения духовности (Россия).

С середины 1960-х гг. в западных странах развернулась борьба за право быть другим и не испытывать при этом дискриминации со стороны общества. Своеобразным компромиссом между требова-

¹ *Кукатис Ч.* Теоретические основы мультикультурализма. URL: <http://inliberty.ru/library/study/327>.

нием единых идентичности и системы ценностей (необходимых основ для сохранения государства) и требованием права на отличие стала политика «признания многообразия», получившая свое теоретическое обоснование в парадигме мультикультурализма, базовым эпистемологическим положением которой является идея о том, что межкультурный диалог и сосуществование реальны, неизбежны и необходимы.

Сегодня десятки миллионов людей в мире вовлечены в миграционные потоки по экономическим, политическим или творческим причинам. В большей мере, чем когда-либо прежде, в настоящее время «подлинные» нации, «чистые» языковые группы и «незамутненные» этнические идентичности фактически являются воображаемыми сообществами. Сообщество, с которым индивид солидаризируется, не находится в состоянии непреложной зависимости от этнических или этноцентристских соображений. Этническая основа не является больше обязательным условием для создания сообществ солидарности. В современном мире большинство людей являются членами более чем одного сообщества, более чем одной языковой группы и более чем одного этноса. Разграничительные линии между индивидами могут, но вовсе не обязательно должны совпадать с разделением на членов той или иной культурной группы. Мультикультурализм как направление гуманитарной теории пытается таким образом постичь динамику общественного развития, сочетающего, с одной стороны, глобальную интеграцию (тенденцию к нарастанию экономической, культурной и социальной однородности), а с другой стороны — социокультурную дезинтеграцию и проявления сепаратизма².

Теоретики мультикультурализма (У. Кимлика, Н. Фрейзер) представляют общество как совокупность горизонтально структурированных пересекающихся множеств, образованных по различным признакам-основаниям (например, раса, этничность, гендер, класс и др.). Правила взаимодействия как между этими группами, так и внутри них регламентируются государством, главная задача которого — снятие институциональных барьеров, препятствующих

² Дерябина С.Р. Россия и опыт мультикультурализма: за и против // Этнопанорама. — 2005. — № 1–2. — С. 14–18.

ших равному участию всех граждан в жизни общества. При этом в создании возможности для образования множеств, а также в выстраивании их по горизонтали заключается компенсаторная функция мультикультурализма, поскольку тем самым осуществляется «подтягивание» тех групп, которые находятся в невыгодном положении в рамках доминирующей культуры (инвалиды, этнические меньшинства и пр.). В настоящее время мультикультурализм трактуется довольно широко. В его парадигме право на создание культурной традиции признается за любыми формами «инаковости» (феминистки, сексуальные меньшинства и т.д.). Модель мультикультурного сообщества предполагает наличие трех базовых условий: 1) эгалитарную взаимность; 2) добровольное самопричисление (к культурной, языковой, религиозной группе); 3) свободу выхода (из группы) и ассоциации. Право самоопределения собственной культурной идентичности позволяет перенести проблемы государственного строительства из этнической плоскости в гражданскую. Именно в парадигме мультикультурализма начала складываться мультикультурная интеграционная модель, определяющая справедливое (с соблюдением равенства прав и доступа к ресурсам) вхождение этнических меньшинств в принимающее общество. В практическом воплощении мультикультурализм предполагает интерактивный процесс, с одной стороны, требующий лояльности мигрантов к национально-государственной целостности страны-реципиента, интериоризации ее ценностей, традиций, истории и языка, а с другой стороны — обязывающий принимающее общество адаптировать свои институты к включению идентичностей и социально-культурных практик мигрантов. Однако мультикультурализм, задумывавшийся его основоположниками как вариант интеграционной идеи в глобализирующемся мире по менее болезненному, мягкому сценарию, пока не реализует свой интегралистский потенциал.

Действительно, по мнению С. Бенхабиб, аргументация некоторых идеологов мультикультурализма (Ч. Тейлор, У. Кимлика) породила ряд отнюдь не либеральных следствий: 1) установление жестких внешних границ культурной идентичности; 2) признание необходимости «охранять» эти границы, чтобы регулировать внутреннее членство и «самобытные» формы жизни; 3) приоритет

продолжения и сохранения культур во времени относительно возможности их нового прочтения и нового освоения; 4) легитимизация элит, контролирующая культуру.

Все больше в настоящее время идеи мультикультурализма критикуются исследователями этнических проблем и политиками как способствующие усилению мозаичности общества и фрагментации культур. Для этнических мигрантов политика мультикультурализма, реализуемая обществом-реципиентом, становится способом избежать интеграции, которая расценивается в конечном счете как утрата собственной идентичности. Отказ от малейших проявлений ассимиляции часто ведет к формированию у культурного большинства «фольклорного» образа представителей различных этнических меньшинств, что способствует маргинализации этнических общин, а также нарастанию напряжения в межэтнических и межконфессиональных отношениях. Более того, новейшая история существования мигрантских сообществ в европейских и северо-американских государствах-реципиентах свидетельствует об их стремлении к автаркии.

Сегодня практически во всех столицах и крупных городах мира присутствуют достаточно изолированные и вполне самостоятельные районы, в которых компактно проживают те или иные иноэтничные группы, частично обеспечивая собственную занятость. Это японский квартал в Дюссельдорфе, арабские кварталы в Париже, армянские в Лос-Анджелесе, итальянский квартал «Маленькая Италия» в Нью-Йорке, а также китайские чайнатауны, имеющиеся теперь повсеместно и в России, и т.д. и т.п. Это «параллельные жизненные миры», в которых говорят на родном языке и соблюдают обычаи и традиции своей этнической группы, стремятся избегать вовлеченности в социально-культурные практики принимающего общества.

Безусловно, «геттоизация» мигрантов не способствует межкультурному диалогу и отнюдь не создает условий для реализации концептуальных моделей совещательной демократии (С. Бенхаbib) или дискурсивной этики (Ю. Хабермас).

В крайних случаях подобная автаркия выплескивается в различных агрессивных формах проявления этноцентризма и интолерантности, в стремлении навязать принимающему обществу соб-

ственные этнокультурные атрибуты и стереотипы. Таким образом, реалистичный взгляд на динамику и структуру миграционных процессов, а также на реализуемые иноэтничским населением стратегии адаптации в новой социально-культурной среде заставляет нас признать невозможность полной интеграции мигрантов в принимающее общество. Вероятно, речь может идти лишь о «частичной или функциональной» их интеграции. Тем не менее очевидно, что существует потребность и необходимость в управлении актуальным многообразием современного сложного культурно-дезинтегрированного (мультикультурного) общества в целях сохранения основ государственного устройства.

Вариантом преодоления сложившегося противоречия представляется дифференцированный подход к процессу социального участия мигрантов, предполагающий выделение двух самостоятельных уровней анализа проблемы. На одном уровне социальное участие интерпретируется как процесс интеграции либо дезинтеграции мигрантов. Это уровень включения жизненных миров мигрантов в соответствующую культурную взаимосвязь и социальные сети, формирующиеся посредством этнических и религиозных традиций, ритуалов и ценностей. Подобная аккультурация, интериоризация инокультурных атрибутов предполагает индивидуальные усилия непосредственно самих мигрантов и становится преимущественно их субъективным выбором либо отсутствием такового. На другом уровне мы интерпретируем социальное участие в терминах инклюзии либо эксклюзии. Здесь исследуется процесс включения иноэтнического населения в публичную сферу функционально-дифференцированного общества — в его организации и учреждения экономики, политики, права, образования и здравоохранения. Создание необходимых условий для эффективной инклюзии мигрантов, очевидно, является прерогативой принимающего общества и системы его управления. Следовательно, первоочередной проблемой становится поиск оптимального набора индикаторов, позволяющих мигрантам сосуществовать с коренным населением.

В период перехода от одной структуры идентичности к другой мигрантами востребованы специальные условия, предполагающие помощь в переводе на родной язык, поддержку в трудоустройстве

и в получении жилья и т.п. Институтам принимающего общества теперь необходимо постоянно адаптироваться к присутствию иных, по сравнению с наиболее распространенными, социальных и культурных практик мигрантов. Учитывая депопуляционный характер демографических процессов в нашей стране, создание эффективной системы инклюзии мигрантов, являющейся основой для возможной последующей их интеграции, становится одним из глобальных вызовов для России.

Действительно, по существующим прогнозам ООН к середине XXI в. в РФ вымрет практически пятая часть жителей страны. Основной причиной сокращения численности россиян является устойчивая убыль населения, начавшаяся с 1992 г., когда органы статистики зафиксировали естественную убыль в 219 тыс. человек. За 1990–1999 гг. в нашей стране родилось на 9 млн человек меньше, чем за 1980–1989 гг., что создало провал в низшей части российской возрастной пирамиды, который будет ощущаться на протяжении ближайших 100 лет. Невыгодные изменения возрастной структуры ведут к значительному увеличению демографической нагрузки. Так, в 2006 г. на 1000 человек трудоспособного возраста приходилось всего 580 более молодых и более старых людей, к 2015 г. их будет 700 на 1000, а после 2020 г. их число может перешагнуть за 800.

Именно депопуляция и сокращение трудовых ресурсов заставляют обратить внимание на использование иностранной рабочей силы и на потенциал замещающей миграции, которая способна восполнить естественную убыль населения нашей страны. По данным Центра миграционных исследований, в период 1992–2007 гг. мигранты компенсировали почти половину естественной убыли населения России. Основным поставщиком трудовых ресурсов для нашей страны являются страны Средней Азии — Узбекистан и Таджикистан (35% трудовой миграции).

Однако миграционные потоки из стран СНГ начинают себя исчерпывать. Страны Центральной и Средней Азии пока ориентируются на Россию, однако многие из этих государств начинают задумываться о формировании многовекторной миграционной политики и переходят к активному поиску стран, в которые смогут посылать своих мигрантов.

По прогнозам, в ближайшем будущем России придется конкурировать с другими странами за возможность привлекать трудовые ресурсы. Этот факт выдвигает в первые пункты повестки модернизационного развития России вопрос о миграционной привлекательности нашей страны, что предполагает переход от политики ограничения миграционных потоков к политике активного привлечения мигрантов в страну, в том числе и мигрантов из дальнего зарубежья. Таким образом, потенциальное увеличение присутствия в стране иноэтнических и инокультурных групп актуализирует проблему их инклюзии в функциональную систему жизнедеятельности принимающего общества, что требует включения соответствующих миграционных разделов в федеральные и региональные программы развития систем образования, здравоохранения, занятости, социального обеспечения, строительства жилья в целях: а) минимизации рисков, связанных с приемом большого количества мигрантов; б) создания эффективной основы для их последующей интеграции в российский социум.

Политика интеграции мигрантов в объединенной Европе, США и России оказалась в зоне влияния деструктивных глобальных факторов, таких как: мировой финансовый кризис, который повлек за собой деструктивные изменения в социальной сфере (кризис в политике занятости, ухудшение качества жизни); трансформационные изменения политических систем (рост протестного настроения); геополитические изменения (смена режимов на Арабском Востоке), повлекшие за собой увеличение нелегальной миграции.

В качестве инновации в сфере определения эффективной модели интеграции мигрантов предлагается политика интеграции в русле концептуального подхода «цивильного гражданства» (внимание к занятости, образованию и профессиональной подготовке иммигрантов, особенно молодежи; постепенному сближению прав и обязанностей граждан иммигрантов). Концепция «цивильного гражданства» по существу основана на принципах мультикультурализма, поэтому ее навязывание странам, которые традиционно придерживались иных моделей социальной интеграции или разочаровались в мультикультурализме, очевидно, может встретить сопротивление в ее осуществлении.

Таким образом, кризис теории и практики определения концептуального содержания интеграционной политики мигрантов очевиден.

В этой связи, главной задачей на уровне публичной политики и научных концептуальных разработок подхода к интеграционной политике мигрантов национальных государств является выработать максимально-гибкие механизмы адаптации мигрантов, как носителей собственных социо-культурных ментальных установок, к изменяющимся и в тоже время «новым» ментальным, социальным, экономическим и т.д. реалиям принимающего государственного сообщества.

В этой связи целесообразен междисциплинарный подход, включающий в себя конфликтологический кросс-культурный подходы, концепцию национального интереса. На основе анализа содержания конфликтологического кросс-культурного подходов и концепции национального интереса можно определить уровень адаптации мигрантов при котором отсутствует угроза социальной напряженности национальной безопасности государства.

ОБЩИЕ ПРЕДЕЛЫ ТОЛКОВАНИЯ ПРИНЦИПА NON-REFOULEMENT: ФОРМИРУЮЩАЯСЯ НОРМА JUS COGENS?

Сергей Александрович Гладнев

студент юридического факультета
Российский университет дружбы народов

gladnev08@mail.ru

Во все времена проблема вынужденной миграции человека являлась сложным юридическим вопросом. Уже в начале XIX столетия происходит зарождение понятия «убежище», еще сотню лет спустя, в 1905 г., в национальном законодательстве Великобритании впервые в мире, появляется акт об иностранцах, главной целью которого является защита Королевства от въезда неимущих лиц другого государства, но с исключением для лиц, «стремящихся избежать преследования или наказания по религиозным или политическим мотивам или за преступление политического характера, либо преследований, создающих опасность тюремного заключения или опасность для жизни или здоровья по причине вероисповедания».

Тем самым можно сказать, что предпосылки принципа «невыдворения» (*non-refoulement*) впервые появились еще век назад, и с течением времени этот принцип становится все более значимым.

В своем современном виде, принцип «*non-refoulement*» был разработан лишь после окончания Второй мировой войны и закреплен в п. 1 ст. 33 Конвенции 1951 г.¹ о статусе беженцев. По сравнению с предшествующей Конвенцией, (Конвенция о статусе бе-

¹ Конвенция о статусе беженцев 1951 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

женцев 1933 г.) Конвенция 1951 г. предусматривает обязательность применения данного принципа к беженцам, нуждающимся в защите. Она гласит: «Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

Однако, при разработке и подписании Конвенции, полномочные представители государств — участников конференции 1951 г. усомнились в абсолютности принципа *non-refoulement* и включили в статью п. 2, установивший некоторые изъятия из данного принципа: «Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны».

Факт того, что п. 2 ст. 33 Конвенции является необходимым и обоснованным неоспорим и рационален. Он введен в целях недопущения злоупотребления правами человека, в частности правом беженцев. Ведь прикрывая свое «бегство» мотивами ч. 1 ст. 33, беженец может иметь совсем иные основания скрываться, а возможно и нести потенциальную опасность для государства пребывания.

И именно тут многие ученые видят коллизию нормы, то есть противоречие двух частей одной и той же статьи друг другу². Смысл в том, что эту норму нельзя применить в случае массового притока беженцев — просто нет возможности присвоить индивидуально каждому статус беженца. Однако, по общему правилу лицо обеспечивается правами раньше, чем получит этот статус. Об этом подробнее ниже.

Второй аргумент — обязательность этого принципа распространяется лишь на уровне договорного права, что тем самым пре-

² *Farmer A. Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures that Threaten Refugee Protection // Georgetown Immigration Law Journal. — 2008. — Vol. 23. — P. 1–38.*

пятствует присвоению этому принципу статуса нормы *jus cogens*. Однако почему-то сторонники данной позиции не учитывают тот факт, что прошло уже более 60 лет со дня подписания Конвенции и социальные процессы в мире несколько изменились, что в свою очередь учли оппоненты данной точки зрения.

Так, сторонники признания принципа «невыдворения» нормой *jus cogens* вне зависимости от участия государства в Конвенции о статусе беженцев считают, что он является обязательным для любого государства, так как имеет под собой цель защиты прав человека³. И на то приведен целый ряд оснований. Будет ли данный принцип, являться нормой *jus cogens*?

Норма *jus cogens*, согласно ст. 53 Венской Конвенции о праве международных договоров — это императивная норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

В докладе Комиссии международного права отмечено следующее: «Наиболее часто приводимые примеры норм *jus cogens* — запрет агрессии, рабства и работорговли, геноцида, расовой дискриминации, апартеида и пыток, а также основные нормы международного гуманитарного права, применимые в вооруженном конфликте, и право на самоопределение. Кроме того, другие нормы тоже могут носить характер *jus cogens*, поскольку они принимаются и признаются международным сообществом государств в целом как нормы, не допускающие отступлений»⁴.

В сущности, предусмотренная принципом *non-refoulement* защита не должна быть связана с формальным признанием лица бе-

³ *Stenberg G. Non-Expulsion and Non-Refoulement the Prohibition Against Removal of Refugees with Special Reference to Article 32 and 33 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees // Studies in International Law. — Uppsala, 1989.*

⁴ «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права». Глава 6. Иерархия в международном праве: *jus cogens*, обязательства *erga omnes*, ст. 103 Устава ООН.

женцем: такая процедура в ряде случаев (например, в случае массового притока беженцев) бывает просто невозможна. Любое государство, вне зависимости от того является оно участником Конвенции или нет, провело она процедуру признания беженца или нет, оно обязано защитить права человека. Любой отказ просителям убежища без проведения надлежащей процедуры, в том числе на пограничных пунктах, по сути представляет собой принудительное возвращение (*refoulement*), которое запрещено международным беженским правом и правом прав человека⁵. Согласно Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право искать убежище.

В Заключении № 6 исполнительного комитета УВКБ ООН (1977 г.) было подтверждено применение принципа *non-refoulement* независимо от формального признания статуса беженца.

Декларация о территориальном убежище, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1967 г. Рекомендовала государствам руководствоваться принципом не высылки в отношении лиц, ищущих убежище. В том же г. Комитет министров Совета Европы принял резолюцию, которая признала обязательство стран — членов Совета Европы «обеспечить, чтобы никому не было отказано в приеме на границе, чтобы никто не был отвергнут, выслан или подвергнут какой-либо иной мере, в результате которой он был бы вынужден вернуться на территорию, где ему угрожали бы преследования». В 1984 г. Комитет подтвердил применение данного принципа независимо от того, признано ли данное лицо беженцем. В том же году Картаженская декларация подтвердила важность принципа *non-refoulement* и пропуска через границу как «краеугольного камня» международной защиты. В настоящее время, ООН признает тесную связь между рассматриваемым принципом и защитой прав человека⁶.

⁵ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Права человека, терроризм и борьба с терроризмом. Изложение фактов № 32. URL: <http://www.ohchr.org>.

⁶ Григоричев К.В., Зимовина Е.П. Правовой статус беженцев. — Караганда: «Экожан», 2005.

В Заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН (№ 7-1977, № 58-1989, № 69-1991 и др.) подтверждалось, что данный принцип имеет фундаментальное значение в международной защите, а в Заключении 1982 г. высказывалось мнение о том, что данный принцип постепенно приобретает характер императивной нормы международного права.

Таким образом, перечисленные аргументы не только говорят о некогда зародившейся тенденции, но и о том, что на сегодняшний день эта тенденция стала реальностью.

СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕС ОБ УПРОЩЕНИИ ВЫДАЧИ ВИЗ ГРАЖДАНАМ

Неонила Михайловна Шкураль

студентка

кафедра международного права

Российская правовая академия Минюста России

История взаимодействия Европейского союза и России началась в 1991 г. В настоящее время система их двусторонних отношений регулируется региональными договорами. Подобная модель отношений характерна как для глобальной, так и региональной нормативных систем. Российская Федерация осуществляет внешнюю политику с соблюдением принципов и норм международного права.

Современное международное право оформлено в ряде источников¹. Среди них важное место занимают двусторонние соглашения². Широкое распространение во внешнеполитической российской практике получили соглашения с Европейским сообществом. Их изучение — неотъемлемая часть воспитания высокого уровня правосознания, части всего юридического образования и подготовки квалифицированных юристов³.

¹ Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010. — С. 25–26.

² Бюньон Ф. Обычное международное гуманитарное право // Российский ежегодник международного права. — СПб., 2008. — С. 18.

³ Герасимов С.И. О реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: проблемы и содержание // Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. С. И. Герасимова. — М.: РПА Минюста России: Щит-М, 2012. — С. 23.

Развитие отношений в системе координат «Россия — ЕС» проходит в плоскости взаимовыгодного сотрудничества. Подписание исследуемого международного договора, его исполнение — логичный шаг публичных европейских и российских властей. Анализ настоящего Соглашения по упрощению выдачи виз гражданам России и ЕС, его общая характеристика — предмет нашего изучения.

К моменту составления текста, отношения между Россией и ЕС достигли высокого уровня интеграции. Устойчивое развитие экономических, гуманитарных, культурных, научных и иных связей — важное условие его принятия. 25 мая 2006 г. было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза (далее — Соглашение)⁴.

Авторы Соглашения поставили перед собой цель — установить безвизовый режим взаимных поездок между Российской Федерацией и Европейским союзом. Это достигается путем упрощения паспортно-визовых процедур. В его основе принцип взаимности при выдаче виз гражданам России и ЕС.

Исследуемый документ продолжает традиции отношений России и ЕС. Он основывается на нескольких международных актах. К ним относятся Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, утверждающее партнерство между Российской Федерацией с одной стороны и европейскими сообществами и их государствами-членами с другой, от 24 июня 1994 г.⁵; Совместном заявлении о расширении ЕС и отношениях Россия — ЕС от 27.04.2004 подтверждающее намерение упростить режим выдачи виз гражданам

⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г. // СЗ РФ. — 2007. — № 23. — Ст. 2694.

⁵ Соглашение в форме обмена Письмами между Правительством Российской Федерации и Европейским Союзом о подтверждении обязательств в области торговли услугами, содержащихся в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Российской Федерации и Европейского союза на взаимной основе. Текст Соглашения учитывает нормы Протоколов о позиции Союзного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Ирландии; об интеграции Шенгенских достижений в рамки Европейского союза, прилагаемых к Договорам о Европейском союзе от 07.02.1992 и от 25.03.1957.

Важное место в системе источников исследуемого Соглашения занимает Протокол о позиции Дании, прилагаемый к Договору о Европейском союзе от 07.02.1992 и Договору, учреждающему Европейское сообщество, от 25 марта 1957 г. Этим документом Дания подтвердила неприменимость норм настоящего Соглашения к Королевству Дания.

Анализируемое Соглашение состоит из преамбулы, 15 статей, Протокола, включающего 7 совместных соглашений. Рассмотрим содержание статей Соглашения. В ст. 1 устанавливаются сроки пребывания (90 дней) граждан России и ЕС и временные периоды (180 дней). Статья 2 описывает взаимный принцип визовых упрощений и применимость иных юридических норм. Определения содержатся в ст. 3 Соглашения.

Статья 4 устанавливает список документов, подтверждающих цель поездки на территорию другой страны. Оформление многократных виз регулируется ст. 5. В ст. 6 указывается сборы за оформление виз. Статья 7 указывается продолжительность процедур обработки ходатайств об оформлении виз. Выезд, в случае утраты или кражи документов указано в ст. 8. Продление виз в исключительных обстоятельствах ст. 9.

Статья 10 описывает процедуры регистрации. О дипломатических паспортах указано в ст. 11. Территория, на которую распространяется действие визы, написано в ст. 12. В ст. 13 описывается Совместный комитет по наблюдению за выполнением настоящего Соглашения. Соотношение настоящего Соглашения с соглашениями между Российской Федерацией и государствами-членами указано в ст.14. Заключительные положения Соглашения содержатся в ст. 15, в том числе вступление Соглашения в силу.

Кроме того, к Соглашению прилагаются совместные заявления:
– в отношении ст. 11 настоящего соглашения по вопросам дипломатических паспортов;

– о выдаче краткосрочных виз для посещения воинских и гражданских захоронений;

– о гармонизации информации о процедурах выдачи краткосрочных виз и документов, которые должны представляться при обращении с ходатайствами о выдаче краткосрочных виз;

– в отношении Королевства Дания;

– в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Ирландии.

– в отношении Республики Исландия и Королевства Норвегия.

Соглашение «...вступает в силу в первый день второго месяца после даты, когда стороны уведомят друг друга о выполнении указанных процедур» (ч. 1 ст. 15 Соглашения). Обязательным условием вступления Соглашения в силу является вступление в силу Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (ч. 2 ст. 15 Соглашения).

Каждая из сторон может прекратить действие настоящего Соглашения, направив письменное уведомление другой стороне. Настоящее Соглашение прекращает свое действие по истечении 90 дней с даты получения такого уведомления (п. 6 ст. 15 Соглашения).

Перспективы взаимодействия России и ЕС зависят от многих факторов. Соблюдение ранее взятых на себя обязательств — часть усилий по эффективному международному взаимодействию. Данное Соглашение является источником международного права — международным договором. Отличительные свойства Соглашения в его содержании и структуре. Оно является двусторонним (государство — международная организация), региональным, закрытым, жестким, нормативным. В нем отсутствуют прямые санкции к участникам.

ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА РЕАДМИССИИ В СНГ

Ольга Сергеевна Кажаяева

аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

kazhaeva_olga@mail.ru

Рeadмиссия представляет собой «передачу компетентными органами государства запрашивающей стороны и прием компетентными органами государства запрашиваемой стороны в порядке, на условиях и в целях, предусмотренных заключенным сторонами соглашением о реадмиссии, лиц, въехавших или находящихся на территории государства запрашивающей стороны в нарушение действующего на его территории законодательства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства»¹.

Рeadмиссия не является видом наказания и осуществляется на «основании международных договоров»².

Появление института реадмиссии было «вызвано необходимостью урегулирования миграционных процессов, ограничения присутствия иностранных граждан, незаконно пребывающих на территории государств»³.

¹ Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. Модельной соглашением по реадмиссии от 23 ноября 2012 г. URL: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/593/msr12a.pdf>.

² Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации (Т. 2). URL: http://moscow.iom.int/russian/publications/Manual_on_Readmission_Vol_2_ru.pdf.

³ Женетль С.З. Роль суда в миграционном процессе. URL: http://www.juristlib.ru/book_7371.html.

Предпринимая попытки в урегулировании реадмиссии иностранных граждан или лиц без гражданства, государства-участники СНГ довольно часто сталкиваются с такими проблемами, как:

- распределение расходов, возникающих при осуществлении процедуры реадмиссии (например, сопровождение лица, обеспечение такого лица необходимыми проездными документами, содержание лица в специально созданном для этого месте);

- нежелание «государств-поставщиков» нелегальных мигрантов заключать такого рода соглашения;

- разработка механизмов межгосударственного взаимодействия, так как «в осуществлении мероприятий по реадмиссии задействованы органы государственной власти нескольких государств»;

- создание технических возможностей для управления процедурой по перемещению незаконных мигрантов, а также защиты персональных данных таких лиц и так далее⁴.

Регулирование реадмиссии в рамках СНГ осуществляется государствами-участниками преимущественно путем заключения двусторонних соглашений, но в последнее время наблюдается тенденция, согласно которой государства стремятся к единообразному регулированию отношений по поводу реадмиссии иностранных граждан или лиц без гражданства, т.е. принятие многосторонних актов, содержащих более общие положения, которые могли бы быть использованы каждым государством — участником СНГ в области регулирования такого рода отношений.

Основными международными актами, регулирующими данную область отношений в рамках СНГ, являются Конвенция о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г., Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции 2004 г., Концепция дальнейшего развития СНГ от 5 октября 2007 г., Декларация о согласованной миграционной политике го-

⁴ *Плюгина И.В.* Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. — 2010. — № 4. — С. 114–124.

сударств — участников СНГ от 5 октября 2007 г., Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ от 14 ноября 2008 г., Конвенция по приграничному сотрудничеству государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г., Модельное соглашение по реадмиссии и Протокол к нему, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 23 ноября 2012г., Программа сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 гг.

Заключая соглашения о реадмиссии государства — участники СНГ должны учитывать положения Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., например, непосредственно относящуюся к реадмиссии иностранных граждан или лиц без гражданства ст. 25 вышеуказанной Конвенции, согласно которой «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»⁵.

Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. акцентирует внимание на «активизации работы по заключению на двусторонней основе соглашений о реадмиссии, как международно-правовому инструменту, имеющему высокую практическую эффективность в деле противодействия незаконной миграции»⁶.

Для облегчения процедуры выявления, в том числе, лиц, подлежащих реадмиссии, в 2005 г. Совет глав правительств СНГ принял решение «О Положении о единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников СНГ»⁷, а уже в 2011 г. в Санкт-

⁵ Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/1119744>.

⁶ *Плюгина И.В.* Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии... — С. 114–124.

⁷ Решение Совета глав правительств СНГ от 3 июня 2005 г. «О Положении о единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств — участников СНГ». URL: <http://www.pravo.kulichki.com/megd2007/bz00/dcm00373.htm>.

Петербурге правительства государств — участников СНГ заключили Соглашение о единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств — участников СНГ⁸.

Концепция дальнейшего развития СНГ, принятая Советом глав государств СНГ 5 октября 2007 г. среди приоритетных направлений сотрудничества государств — участников СНГ указывает «заключение соглашений о реадмиссии»⁹.

Статья 16 Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников СНГ от 14 ноября 2008 г. устанавливает, что «принимающая сторона и сторона постоянного проживания принимают все возможные меры по вопросам возвращения трудящихся-мигрантов после истечения срока их пребывания и осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности в принимающей стороне, а также в случае нарушения ими миграционного законодательства принимающей стороны, в том числе путем заключения соглашений о реадмиссии»¹⁰.

Конвенция по приграничному сотрудничеству 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 пограничного сотрудничества»¹¹.

⁸ Правительства государств — участников СНГ. Соглашение о единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств — участников СНГ от 18 октября 2011 г. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=31234186.

⁹ Совет глав государств СНГ. Концепция дальнейшего развития СНГ от 5 октября 2007 г. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=18763>.

¹⁰ Совет глав правительств. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 14 ноября 2008 г. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20831>.

¹¹ Конвенция о пограничном сотрудничестве государств — участников СНГ от 10 октября 2008 г. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_152616.html.

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 СНГ¹².

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 СНГ¹³.

Вполне оправданным принятие такого Типового соглашения о реадмиссии можно назвать потому, что соглашения о реадмиссии, заключаемые государствами — участниками СНГ, имеют во многом схожий объем обязательств государств¹⁴.

23 ноября 2012 г. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ приняла Модельное соглашение по реадмиссии, содержащее основные определения, которые могут потребоваться государствам СНГ в процессе заключения соглашений о реадмиссии; основные обязательства государств по реадмиссии граждан государств сторон и граждан третьих государств и лиц без гражданства; общие сроки направления и рассмотрения запросов о реадмиссии; сроки передачи и приема лиц, подлежащих реадмиссии; порядок осуществления транзита таких лиц; защиту персональных данных лиц, подлежащих реадмиссии и транзиту; расходы сторон по приему и передаче лиц, подлежащих реадмиссии и так далее¹⁵.

¹² Комиссия Межпарламентской Ассамблеи СНГ внесла поправки в Конвенцию о приграничном сотрудничестве. URL: <http://kazakhstan.russiaregionpress.ru/archives/614>.

¹³ *Яковлев В.* Путь к безвизовым соглашениям. URL: <http://fms45.ru/prensa/public/980-put-k-bezvizovym-soglashenijam.-vitalij-jakovlev.html>.

¹⁴ *Хабриева Т.Я.* Совершенствование правовой базы СНГ и государств-участников Содружества в сфере миграции // *Экономика и жизнь.* — 2008. — № 7. — С. 234–247.

¹⁵ Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ. Модельное соглашение по реадмиссии от 23 ноября 2012 г. URL: <http://www.iacis.ru/upload/iblock/593/msr12a.pdf>.

С 2005 г. Совет глав государств СНГ принимает Программы сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции. 3 сентября 2011 г. такая Программа была утверждена Советом глав государств СНГ на 2012–2014 гг. и содержит следующие положения, относящиеся к регулированию реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства:

- рекомендовать продолжить процесс заключения государствами — участниками СНГ двусторонних соглашений о реадмиссии (п. 1.1.2);

- продолжить Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ разработать Концепцию общего миграционного пространства государств — участников СНГ и Модельное соглашение СНГ (п. 1.2.1);

- продолжить работу по созданию специальных учреждений временного содержания иностранных граждан, задержанных на период определения их правового положения, и подлежащих административному выдворению и/или депортации, а также высылке (п. 2.6)¹⁶.

Сегодня государства — участники СНГ предпринимают попытки ведения согласованного регулирования миграционных процессов, в том числе используют подход стандартизации в области заключения соглашений о реадмиссии¹⁷.

¹⁶ Совет глав государств СНГ. Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 гг. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20165>.

¹⁷ *Абашидзе А., Киселева Е.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС. — Lap Lambert Academic Publishing GmbH & Co. KG, 2010. — С. 123.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Юлия Юрьевна Новак

аспирантка кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
yulia.novak@gmail.com

Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР)¹ — это единственная часть мира, где нет развитой региональной системы по защите прав человека, но в то же время АТР самый большой по численности населения, в нем проживает 32% всего населения земного шара и по численности приближается к 2 млрд².

Данный регион представляет большой интерес для Российской Федерации, в области экономического, научно-технологического, военно-технического сотрудничества. Это быстро развивающийся континент, одной из структурных особенностей экономики которого является миграция части трудоспособного населения из одних стран и потребность в иностранной рабочей силе в других. В связи с тем, что в мире проводится много дискуссий на тему прав человека, с обращением особого внимания в сторону Азии, Россия также не должна обходить стороной данный вопрос, для налаживания долгосрочных и прочных партнерских отношений в регионе.

¹ В статье рассматриваются страны «Азиатской дуги» без включения Российской Федерации и Австралии и Океании. См.: Азиатско-Тихоокеанский регион: региональные проблемы, международные организации и экономические группировки: Справочник. — М.: Восток-Запад, 2010. — С. 201–202.

² United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Statistical Yearbook for Asia and Pacific 2012. URL: <http://www.unescap.org/stat/data/syb2012>.

Нет никаких сомнений, что трудовая миграция является одной из важных глобальных проблем на сегодня. Число людей, живущих за пределами своих стран, превышает 214 млн³. Для поддержания высоких темпов экономического развития, некоторые страны АТР идут по пути пройденному до них Западом и нефтедобывающими странами Персидского залива, а именно импортируют рабочую силу. В Азиатско-Тихоокеанском регионе массовая миграция началась в 1970-х гг., первоначально большинство людей мигрировало в страны Ближнего Востока, позже такие страны, как Япония, Гонконг, Сингапур, Малайзия, Таиланд стали нуждаться в дополнительной рабочей силе и стали привлекать ее из сопредельных стран. Отрасли, которые нуждаются в мигрантах традиционные — сельское хозяйство, строительство, трудоемкое производство и сфера обслуживания. Сегодня в основных странах-экспортерах трудовые мигранты составляют в среднем чуть более 4,2% от общей рабочей силы. Исключением являются Сингапур, где доля иностранной рабочей силы на внутреннем рынке достигает почти 35%, и Малайзия, где иностранцем является каждый восьмой работающий⁴.

Для стран АТР характерна проблема нелегальной миграции, так в странах Ассоциации Юго-Восточной Азии (АСЕАН) она достигает 40% от общего числа. Эта категория вызывает много проблем в стране пребывания и становится уязвимой группой для трафика людьми, их трудно контролировать и защищать их права⁵. Женская миграция преобладает над мужской, так 65% всех мигрантов — это женщины, которые задействованы преимущественно

³ International Council on Human Rights Policy, *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence*, 2010. — P. 11. URL: http://www.ichrp.org/files/reports/56/122_report_en.pdf.

⁴ Должикова О. Доклад «Миграция и проблемы ее регулирования в странах Азиатско-Тихоокеанского региона» / Институт мировой экономики и политики при фонде первого президента Республики Казахстан. URL: <http://mail.iwep.kz/stariysite/images/document/Migraziya%20i%20problemi-%20Doljikova.pdf>.

⁵ См.: Human Rights Watch, *Letter to Governments of Malaysia and Indonesia*, 15 апреля 2006. URL: http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2006/04/14/malays13184_txt.htm.

но в обслуживающем секторе экономики⁶. Домработники — это самая большая группа трудовых мигрантов в регионе, так, например, в Сингапуре работают выходцы из Филиппин, в Малайзии из Индонезии и права многих из них не защищены, так как нет эффективной нормативно-правовой базы для защиты, что часто обременяет их на плохие условия труда и жизни. Бедность, уязвимость к сексуальному насилию и эксплуатации, опасные условия труда, невыплата заработной платы, невозможность доступа к основным услугам здравоохранения и образования — это основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться в стране пребывания⁷.

Как было сказано выше, в АТР нет сложившейся системы по защите прав человека и данный регион только идет по пути институализации данного направления. В нем необходимо внедрить новый правовой инструмент для защиты и поощрения прав всех трудящихся-мигрантов, как региону с быстро растущей экономической интеграцией. На данный момент в регионе действуют только международные механизмы для защиты данной категории. Основным документом по защите всех прав человека, включая и права трудящихся-мигрантов является Всеобщая декларация прав человека, 1948 г. В нее включены права по защите от рабства, дискриминации и на равную защиту перед законом⁸. К другим документам можно отнести Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 г. (ст. 7, 8.1, 8.2, 11, 15, 16, 18) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г., в котором представлены права на труд (ст. 1.2, 3, 6, 7, 8). Кроме этих универсальных документов, существуют специальные международные инструменты по защите прав мигрантов. Два из которых были приняты Международной Организацией труда

⁶ *Susan Kneebone*. ASEAN: setting the agenda for the rights of migrant workers?// Human Rights in the Asia-Pacific region: towards institution building. — Hitoshi Nasu, Ben Saul, 2001. — S. 147.

⁷ The World Justice Project, Sinapan Samidorai: Task Force on ASEAN migrants works: making advocacy work, 29.10.2012. URL: <http://worldjusticeproject.org/blog/task-force-asean-migrant-workers-making-advocacy-work>.

⁸ Сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

(МОТ): Конвенция № 97 о трудящихся мигрантах 1949 г. и Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.⁹ И третьим инструментом является Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.¹⁰ Эта конвенция призвана защищать права всех трудящихся мигрантов, но большинство стран ее пока не ратифицировали¹¹. А из числа ратифицировавших в основном страны, которые являются поставщиками трудовых мигрантов, а не их принимающие. Для этих стран Конвенция является важным инструментом для защиты своих граждан, живущих за рубежом. К примеру, Филиппины ратифицировали Конвенцию после того, как имело место несколько случаев жестокого обращения с филиппинскими рабочими за границей. Все эти инструменты носят рекомендательный характер и не могут полностью защитить всех прав трудовых мигрантов. На региональном уровне требуются дополнительные меры, которые будут работать для защиты людей, отправляющихся на заработки.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе действует АСЕАН¹², в рамках которой уже разработаны механизмы по защите прав человека, включая права трудящихся-мигрантов. В 2007 г. на 12-м саммите АСЕАН в г. Себу (Филиппины) была принята Декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудовых мигрантов. Хотя она и оставила за рамками ряд важных вопросов, но, тем не менее, обязывает подписавшие ее правительства разработать новые законодательные акты, защищающие права трудовых мигрантов на основании ст. 22 Декларации. До сих пор, никаких действенных решений не было принято и как правило, изменения в законодательстве в первую очередь производятся в отношении собственных граждан, выезжающих за рубеж.

⁹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_discrimination.shtml.

¹⁰ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml.

¹¹ На данный момент только 46 стран ратифицировали данную Конвенцию.

¹² АСЕАН была основана 9 августа 1967 г. В настоящее время в организацию входят 10 стран: Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

Также в Азии действует Бангкокская декларация о неурегулированной миграции, принятая на Международном симпозиуме по миграции, проводившемся 21–23 апреля 1999 г. в г. Бангкок (Таиланд). Она посвящена проблемам, связанным с нелегальной миграцией, таким как торговля людьми, возвратная миграция, бедность и социальное неравенство. Возможно, единственным исключением является ст. 12 Декларации, в которой говорится о необходимости содействия всесторонней реинтеграции нелегальных мигрантов, возвращающихся (возвращаемых) в страну исхода¹³.

«Еще одним документом в области прав человека в Азии является Заключительная декларация регионального совещания для Азии в рамках Всемирной конференции по правам человека — Бангкокская декларация 1993 г., в которой указывается на взаимосвязь и неделимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. Подчеркивается необходимость гарантирования прав человека и основных свобод применительно к уязвимым группам, в том числе трудовым мигрантам и беженцам»¹⁴.

На основании ст. 14 Устава АСЕАН в 2009 г. была создана Межправительственная комиссия по правам человека (МКПЧА). В рамках, которой ведется работа по разработке действенных механизмов по защите и поощрению прав человека. 18 ноября 2012 г. на 21-м саммите АСЕАН в г. Пномпень (Камбоджа) была принята Декларация прав человека, создание которой должно помочь создать базу для сотрудничества в регионе в сфере прав человека и ускорить процесс построения сообщества АСЕАН. В которой указан ряд прав по поощрению и защите прав трудовых мигрантов. Также в повестке дня Комиссии стоит создание Суда, который будет выносить обязательные решения для стран-участниц.

С середины 1990-х гг. в рамках АСЕАН регулярно проходят встречи руководителей иммиграционных департаментов и глав консульских учреждений министерств иностранных дел стран АСЕАН. Также в АТР с 1996 г. действует механизм межправительственных консультаций по беженцам, перемещенным лицам и

¹³ *Чесноков А.* Международное регулирование прав мигрантов // Международные процессы. — 2012. — № 2 (май–август).

¹⁴ Там же.

мигрантам, который представляет собой форум по соответствующим вопросам¹⁵.

АТР еще предстоит работать над созданием правовых механизмов по урегулированию положений трудовых мигрантов. Несмотря на принятые документы в рамках Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, региону требуется выработать общие действующие нормы по защите данной категории граждан. Те документы, которые уже были приняты, направлены на сотрудничество стран в области регулирования миграционных процессов, а не на реализацию социальных и политических прав трудовых мигрантов и их интеграцию в общество, как, например, это происходит в Европе. На данный момент имплементация универсальных стандартов по правам человека в указанной части мира идет медленно. Принято считать, что этому мешает разнородный состав предполагаемых участников, отличающиеся религиозными традициями, политическими системами, языками, культурными, социальными стандартами. Кроме этого, считается, что азиатские ценности отличаются от западных международных стандартов по правам человека, что принципы суверенитета и невмешательства исключают контроль извне, и что азиаты предпочитают решать вопросы путем переговоров, чем идти в суд, исключая квазисудебные методы защиты прав человека¹⁶. Хотя другие регионы мира не менее разнообразны, в них уже созданы действующие механизмы по защите и поощрению прав трудовых мигрантов.

¹⁵ Чесноков А. Международное регулирование прав мигрантов // Международные процессы. — 2012. — № 2 (май–август).

¹⁶ См.: Ben Saul Facqueline Mowbray and Irene Baghoomians. Resistance to regional human rights cooperation in the Asia-Pacific: demythologizing regional exceptionalism by learning from the Americas, Europe and Africa // Human Rights in the Asia-Pacific region: towards institution building. — Hitoshi Nasu, Ben saul, 2011. — S. 109–110.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА РФ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

Валентин Владимирович Овечко

магистр права
МГИМО(У) МИД России

Понятие «соотечественники» в политическом лексиконе России используется давно, однако в него в разное время вкладывались различные смысловые нагрузки. Например, в Российской империи понятие «соотечественник» трактовалось как «единоверец», включая не только белорусов и украинцев, но и покровительствуемых Россией единоверцев, например православных народов Балканского полуострова.

Вследствие Октябрьской революции 1917 г. и гражданской войны за границей образовалась обширная российская диаспора, однако исходя из политических соображений из советской жизни понятие «соотечественник» исключается.

Вскоре после распада СССР проблема защиты прав российских соотечественников, проживающих за пределами России, стала чрезвычайно актуальной. Начиная с 1992 г. в России предпринимаются усилия по формированию договорно-правовой базы с целью защиты интересов россиян, проживающих в СНГ.

31 августа 1994 г. Постановлением Правительства РФ (№ 1064) принимаются «Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом».

8 декабря 1995 г. Постановлением Государственной Думы (№ 1476-ГД) утверждается Декларация о поддержке российской

диаспоры. Был учреждён также Совет соотечественников. В качестве «российской диаспоры» рассматривались все выходцы из Союза СССР и России и их потомки, не являющиеся гражданами Российской Федерации, независимо от национальной и этнической принадлежности, языка, вероисповедания, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, и признающих свою духовную или культурно-этническую связь с Российской Федерацией или любым из субъектов Российской Федерации.

24 мая 1999 г. был принят Федеральный закон (№ 99-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». В соответствии с ч. 1 ст. 1 ФЗ соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Понятие «соотечественники за рубежом» включает следующие категории лиц:

– лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Под государственной политикой Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом следует понимать упорядоченную нормами конституционного права систему организационно-правовых мер, направленных на поддержку, защиту и покровительство российских соотечественников в государствах пребывания, в том числе на территории России, а также реализацию прав и законных интересов соотечественников, не имеющих российского гражданства, в их взаимодействии с уполномоченными органами Российской Федерации.

Конституционная основа государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом за-

ложена в ст. 61 Конституции России 1993 г., где закреплена обязанность Российской Федерации по защите прав российских граждан за рубежом. Данная обязанность вытекает из гражданства как правовой связи с государством, которую российский гражданин сохраняет, даже находясь вне территории России.

Основополагающим нормативно-правовым документом в этом вопросе, как уже было отмечено, является Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» с изменениями и дополнениями от: 31 мая 2002 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 31 декабря 2005 г., 18 июля 2006 г., 23 июля 2008 г., 25 июля 2009 г., 23 июля 2010 г., 23 июля 2013 г.

Согласно данному Федеральному закону:

– Российская Федерация — есть правопреемник и правопродолжатель Российского государства, Российской республики, Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР);

– институт российского гражданства соотнесен с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности;

– отношения с соотечественниками за рубежом являются важным направлением внешней и внутренней политики Российской Федерации;

– соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности;

– координационные советы соотечественников и советы (комиссии) соотечественников представляют интересы соотечественников за рубежом в органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

– деятельность Российской Федерации в области отношений с соотечественниками за рубежом проводится в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации с учетом законодательства государств проживания соотечественников.

На основе этого Федерального закона были изданы Указы Президента РФ, а также приняты Постановления и Распоряжения Правительства РФ. Среди указов Президента следует отметить Указ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». В соответствии с ним утверждена Государственная программа по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, являющаяся основным документом, регулирующим процесс переселения. Государственная программа призвана способствовать социально-экономическому развитию России, что невозможно без кардинального изменения демографической ситуации, характеризующейся в настоящее время оттоком населения со стратегически важных для России территорий, сокращением общей численности населения, в том числе населения трудоспособного возраста. На основе Указа был утвержден План мероприятий по реализации Государственной программы, а также образована Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы.

Координатором Госпрограммы была определена Федеральная миграционная служба.

Правительству РФ было поручено утвердить типовую программу субъекта РФ по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; при составлении проектов федерального бюджета на 2007 год и последующие годы предусматриваются в установленном порядке средства на реализацию Государственной программы.

В соответствии с данным Указом было принято несколько постановлений Правительства РФ, среди которых Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности». Этим Постановлением были утверждены Правила выплаты участникам Госпрограммы по ока-

занию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Контроль за обеспечением полноты и своевременностью выплаты ежемесячного пособия поручено Федеральной миграционной службе.

Образец, описание бланка свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; Правила заполнения, выдачи, учета и хранения свидетельства участника Государственной программы; форма бланка заявления о выдаче свидетельства участника Государственной программы, финансирование расходов, связанных с изготовлением бланков были утверждены постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Следующим документом такого порядка следует назвать Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2007 г. № 403 «Об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию», на основе которого были утверждены изменения, которые вносятся в постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», и утверждено положение об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию.

В целях реализации Государственной программы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 715 «Об утверждении правил выплаты участникам

Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств Федерального бюджета расходов на уплату Государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территорию Российской Федерации» утверждены правила выплаты участникам Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории РФ, при этом компенсации подлежат расходы участника Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов его семьи на уплату государственной пошлины: за выдачу иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание; за выдачу вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства; за рассмотрение заявлений о приеме в гражданство, приобретении гражданства, восстановлении в гражданстве, заявлений об определении принадлежности к гражданству, включая выдачу соответствующих документов; за выдачу паспорта гражданина РФ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 528 «Об утверждении положения о выдаче на территории Российской Федерации свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817» были утверждены Положение о выдаче на территории Российской Федерации свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; изменения, которые вносятся в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказа-

нию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Правительством РФ была скорректирована Госпрограмма по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. В частности, расширен перечень предоставляемых им госгарантий и соцподдержки (так, предусмотрены освобождение от таможенных платежей, приобретение гражданства в упрощенном порядке), что отражено в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 1387 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 10 января 2007 г. № 1» «О компенсационном пакете участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

В 2012 г. была пересмотрена Госпрограмма по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 270 «О порядке осуществления выплаты пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей» установлен новый порядок выплаты пособия на обустройство ее участникам и членам их семей, согласно которому после прибытия на территорию приоритетного заселения и постановки на учет по месту пребывания либо жительства участнику выплачивается 150 тыс. руб., членам его семьи — по 70 тыс. руб. В случае фактического проживания на указанной территории в течение 18 месяцев с даты постановки на учет указанные лица получают еще 90 тыс. руб. и 50 тыс. руб. соответственно. Для остальных территорий размеры пособий меньше. Пособие выплачивается однократно.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» принят Указ Президента РФ от 1 августа 2006 г. № 814 «Вопросы Межведомственной комиссии

по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», в котором было утверждено положение и состав о Межведомственной комиссии по реализации Госпрограммы.

В Указе Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» скорректирована Госпрограмма по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. Закреплены права участников программы и членов их семей при переселении на постоянное место жительства в Россию. При переезде физическим лицам компенсируют расходы на оформление визы, переезд и провоз личного имущества от места постоянного проживания на территории иностранного государства до места постановки на учет по месту пребывания в нашей стране. Установлено, что свидетельства участников Госпрограммы, выданные до 1 января 2013 г., действительны до 1 января 2015 г. Внесены изменения в положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства России.

В целях реализации Госпрограммы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. (№ 1289) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2570-р «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» была заново утверждена Типовая программа региона по содействию добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. Паспорт по-прежнему должен содержать следующие разделы: наименование программы, дата согласования ее проекта Правительством РФ, цель, задачи, исполнители основных мероприятий, объемы и источники финансирования, ожидаемые конечные результаты реализации. Появились новые разделы об уполномоченном органе исполнительной власти региона, ответст-

венным за реализацию программы, этапах и сроках реализации, основных показателях эффективности. Многие разделы фактически исключены. Минрегиону России поручено утвердить методические рекомендации по разработке программы. Акт, утверждавший прежнюю программу, признан утратившим силу.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1486 «О порядке присвоения территориям Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения в целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» утверждены Правила присвоения территориям Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения в целях реализации Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

В постановлении от 18 сентября 2013 г. № 818 «О порядке согласования проекта программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» утверждены новые правила, в соответствии с которыми проект региональной программы содействия добровольному переселению в Россию соотечественников из-за рубежа рассматривается и согласовывается Правительством РФ.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. № 674-р «Об утверждении прилагаемого плана мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013–2015 годы» утвержден план мероприятий по реализации Госпрограммы на 2013–2015 годы, Минфину России поручено:

- предусматривать необходимые бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение мероприятий, включенных в план, при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- обеспечивать передачу в установленном порядке бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период на Программу, феде-

ральным органам исполнительной власти — основным исполнителям плана.

В рамках Госпрограммы добровольного переселения в Россию соотечественников из-за рубежа определен перечень территорий приоритетного заселения согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 г. № 848-р «Об утверждении перечня территорий приоритетного заселения». В него включены 10 субъектов Федерации: Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская и Сахалинская области, а также Еврейская автономная область. При этом, участники Госпрограммы и члены их семей, переселяющиеся на постоянное место жительства в указанные регионы, могут рассчитывать на получение госгарантий и соцподдержки в полном объеме.

Указом Президента РФ от 11 июля 2013 г. № 621 «Об утверждении состава межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в российскую федерацию соотечественников проживающих за рубежом» в целях повышения эффективности реализации Госпрограммы утвержден состав Межведомственной комиссии по реализации Госпрограммы.

Таким образом, на федеральном уровне уже имеется созданная нормативная база по осуществлению государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом. Более того, вопросы защиты прав соотечественников за рубежом всё активнее решаются и на уровне субъектов Федерации: в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2013 г. № 818 «О порядке согласования проекта программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» проект региональной программы переселения рассматривается заинтересованными федеральными органами исполнительной власти одновременно с соответствующим проектом распоряжения правительства Российской Федерации о его согласовании.

Вместе с тем следует иметь в виду нерешенную проблему российских соотечественников — жилье и работа, что отражает ста-

статистика на официальном сайте ФМС: большинство переселенцев в третьем квартале 2013 года предпочли Центральный (48%), Северо-Западный (24,9%) или Сибирский (17,7%) федеральные округа, а Дальний Восток выбрали всего 2,3% соотечественников. Из этих статистических данных можно сделать вывод, что наши соотечественники предпочитают переселяться в регионы со стабильной работой. Соответственно, в такие регионы, как Дальний Восток и Сибирь будет достаточно сложно привлекать российских соотечественников.

Возможным решением жилищной проблемы может стать предоставление земельных участков и/или льготных кредитов, что даст соотечественникам возможность почувствовать перспективу. Такая политика будет соответствовать модели комплексного освоения территории Сибири и Дальнего Востока.

Указанная проблема признана на официальном уровне. В частности, Президент РФ В.В. Путин на пресс-конференции отметил: «У нас много проблем с миграционной политикой, но уж если кого и вернуть в Россию, так это русских, конечно, и вообще людей, которые хотят жить в нашей стране и чувствовать себя частью русской, российской культуры, даже в независимости от своего этнического происхождения... Но есть и другие вещи, которые мне кажутся неурегулированными и требующими особого внимания. Я сказал сейчас о категории людей, которых мы, безусловно, должны привлекать в Российскую Федерацию. Это касается и культурно-этнической составляющей, это касается и профессиональных навыков, и возраста, и здоровья. Нам, конечно, нужно привлекать молодых людей, которые будут здесь жить, иметь детей, создавать семьи и иметь возможность работать в нужном для нашей экономики направлении»¹.

Сказанное подтверждает актуальность рассмотренных нами вопросов на ближайшую перспективу.

¹ Пресс-конференция Владимира Путина. <http://kremlin.ru/news/19859>
Дата обращения: 17.01.14

УЧАСТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Ева Викторовна Агеева

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов
ageev_07@inbox.ru

Евразийское экономическое сообщество было образовано на основе созданного в 1995 году, но так и не заработавшего таможенного союза некоторых стран СНГ. С инициативой преобразования его в новую международную экономическую организацию в мае 2000 г. выступил президент Российской Федерации.

10 октября 2000 г. в Астане (Республика Казахстан) главами государств, а именно: Белоруссии, Казахстана, России, Таджикистана и Киргизии, был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества¹. В Договоре заложена концепция тесного и эффективного торгово-экономического сотрудничества для достижения целей и задач, определенных Договором о Таможенном союзе (ТС) и Едином экономическом пространстве². Предусмотрены организационно-правовые инструменты реализации достигнутых договоренностей, система контроля за реализацией принимаемых решений и ответственности сторон.

¹ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2000/10/107540>.

² Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26.02.1999 // СПС «КонсультантПлюс».

В Интеграционном Комитете ЕврАзЭС решения принимаются большинством в 2/3 голосов. Количество голосов каждой из договаривающихся сторон соответствует ее взносу в бюджет Сообщества и составляет:

Республика Беларусь – 20 голосов;
Республика Казахстан — 20 голосов;
Киргизская Республика — 10 голосов;
Российская Федерация — 40 голосов;
Республика Таджикистан — 10 голосов (ст. 13 Договора об учреждении ЕврАзЭС).

6 декабря 2007 г. в Нью-Йорке на 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН единогласно принята резолюция «Сотрудничество между ООН и Евразийским Экономическим Сообществом». В своем выступлении на Генеральной Ассамблее ООН Генеральный секретарь ЕврАзЭС Таир Мансуров отметил, что в качестве приоритетных направлений сотрудничества ЕврАзЭС с ООН могли бы стать вопросы устойчивого экономического развития и экологии, энергетики и водоснабжения, развития науки и технологий, транспортной инфраструктуры и транзитного потенциала, рынка труда и конкурентоспособного частного сектора¹.

Уже в декабре 2003 г. ЕврАзЭС был предоставлен статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. В целях повышения роли ЕврАзЭС в мировом экономическом сообществе в июле 2007 г. государствами — членами ЕврАзЭС утверждена Концепция международной деятельности Евразийского экономического сообщества, в которой закреплён консолидированный подход к участию стран Сообщества в международной деятельности. В документе приоритетное направление отведено взаимодействию ЕврАзЭС с ООН и ее структурами, как наиболее авторитетными и влиятельными международными институтами².

После образования Таможенного союза в декабре 2010 г. на саммите ЕврАзЭС в Москве были достигнуты договоренности о

¹ Сайт Евразийского экономического сообщества. URL: <http://www.evrazes.com/mezhgossovvet/measure/5>.

² Там же.

создании Евразийского союза на базе Единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России.

В декабре 2012 г. достигнута договоренность о реорганизации ЕврАзЭС с передачей функций Евразийской экономической комиссии. ЕврАзЭС утратило большую часть экономических функций, однако пока сохраняет за собой решение проблем гуманитарной сферы, транспорта, энергетики и реализацию около 15 межгосударственных программ. Штат секретариата ЕврАзЭС сократился почти в пять раз, с 97 до 22 человек. А к 2015 г. организацию планируется расформировать.

18 ноября 2011 г. в Москве Президент России Дмитрий Медведев, президент Беларуси А. Лукашенко и глава Казахстана Н. Назарбаев подписали документы следующего этапа интеграции:

- Декларация о Евразийской экономической интеграции;
- Договор «О Евразийской экономической комиссии»;
- Договор «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии».

В Декларации о Евразийской экономической интеграции заявляется о переходе с 1 января 2012 г. к следующему этапу интеграционного строительства — Единому экономическому пространству, основанному на нормах и принципах Всемирной торговой организации и открытому на любом этапе своего формирования для присоединения других государств. Конечная цель — создание к 2015 г. Евразийского экономического союза.

Базовый принцип включает четыре свободы:

- свобода торговли товарами
- свобода торговли услугами
- свобода передвижения финансового капитала
- свобода передвижения человеческого капитала.

23 июля 2012 г. правительство РФ уведомило секретариат ВТО о завершении Россией всех внутрисударственных процедур, необходимых для вступления в ВТО, включая ратификацию подписанного в Женеве 16 декабря 2011 г. протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г. В соответствии с правилами организации вступление РФ в ВТО состоялось 22 августа, на тридцатый день после передачи указанного уведомления. Таким образом, протокол о

присоединении РФ к ВТО вступил в силу, и Россия стала 156-м членом ВТО.

Ожидалось возникновение коллизий правил ВТО и положений нормативных актов Таможенного союза. Изначально стоит отметить, что Таможенный союз преимущественно регулирует вопросы мер таможенного регулирования, в то время как нормы и правила ВТО распространяются на значительно более широкий круг вопросов правовой системы присоединившегося к ней государства.

19 мая 2011 г. в Минске главы России, Белоруссии и Казахстана подписали Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы, направленный на решение проблемных моментов, возникающих в случае присоединения одного из членов Таможенного союза к ВТО. Изначально три страны были намерены вступить в ВТО именно в рамках Таможенного союза. Нормы ВТО позволяют вступать в нее в качестве члена не только государствам, но и таможенным территориям¹. Например, Европейский Союз является полноправным членом ВТО.

Для сглаживания неизбежных противоречий в нормах Таможенного союза и ВТО согласно Договору после вступления в организацию одного из членов Таможенного союза, которым в данном случае является Россия, нормы, предусмотренные Протоколом о ее присоединении к организации, становятся частью правовой системы Таможенного союза. Соответственно, правила ВТО станут обязательными и для Белоруссии с Казахстаном. В соответствии с п. 1 ст. 1 Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы на Россию ложится обязанность по информированию этих государств о принятых ею обязательствах, которые потребуют внесения изменений в

¹ Статья 24 ГАТТ ВТО гласит: «Положения настоящего Соглашения должны применяться к таможенным территориям метрополий Договаривающихся Сторон и к любым другим таможенным территориям, в отношении которых настоящее Соглашение было принято... Каждая такая таможенная территория должна, исключительно с точки зрения территориального применения настоящего Соглашения, рассматриваться, как если бы она была Договаривающейся Стороной...».

правовую систему Таможенного союза. Хотелось бы обратить особое внимание на то, что частью правовой системы Таможенного союза становятся только те обязательства России, которые прежде подпадали под его полномочия или были предусмотрены его международными договорами.

В настоящее время Белоруссия и Казахстан как государства, еще не являющиеся членами ВТО, фактически имеют право отступать от положений Соглашения ВТО и обязательств, принятых Россией и ставших частью правовой системы Таможенного союза. В Договоре прямо закреплено, что Белоруссия и Казахстан вправе отступать от тех обязательств, по которым правовая система Таможенного союза требует корректировки в соответствии с правилами ВТО или если такие правоотношения автономно регулируются в рамках национальной правовой системы этих государств¹. При этом страна, использующая такие отступления, обязана известить об этом Комиссию Таможенного союза, которая осуществляет публикацию извещения. После присоединения к ВТО страна может продолжить пользоваться такими отступлениями только в том случае, если они прямо предусмотрены условиями ее присоединения к организации. При этом стоит заметить, что ответственность за нарушения норм ВТО одним из участников Таможенного Союза не будет влечь их ответственность по процедуре, установленной ВТО. Таким образом, ответственность за нарушения норм ВТО одним из участников Таможенного союза будет ложиться на Россию.

Главным вопросом для компаний, учрежденных на территории стран — участников Таможенного союза, остается вопрос о том, как будут сочетаться ставки, предусмотренные Единым таможенным тарифом Таможенного союза, со ставками импортного тарифа, определенными Перечнем уступок и обязательств по дос-

¹ Пункт 6 ст. 1 Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы гласит: «Независимо от положений первого и третьего пунктов настоящей статьи Сторона, не являющаяся членом ВТО, имеет право отступать от положений Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые вступившей в ВТО Стороной и ставшие частью правовой системы Таможенного союза...».

тупу на рынок товаров? Фактически члены Таможенного союза, ратифицировав Договор, взяли на себя обязательства включить ставки таможенных пошлин, которые будут применяться для России после вступления в ВТО, в Единый таможенный тариф Таможенного союза. При этом почти треть предельных ставок, установленных обязательствами по ВТО, превышают применявшиеся в соответствии с Единым таможенным тарифом Таможенного союза.

Как известно, с 2010 г. на территории Таможенного союза действует единый таможенный тариф и Таможенный кодекс. В связи со вступлением РФ в ВТО с 23 августа 2012 г. на таможенной территории ТС действует Единый таможенный тариф ТС¹, составленный с учетом тарифных обязательств ВТО. Единый таможенный тариф утвержден Решением Евразийской экономической комиссии 16 июля 2012 г. (№ 54).

¹ Единый таможенный тариф Таможенного Союза от 15.03.12. URL: <http://tsouz.ru/db/ettr/tnved2012/Pages/default.aspx>.

SHALE GAS, NATIONAL INTEREST AND EUROPEAN UNION LAW

Marius Vacarelu

National School of Political and Administrative Studies

Bucharest, Romania

In the 21st century, we can consider that the comfort is the main purpose of citizens and governments; any politicians which is not able to reach this goal will be soon replaced from power. Today energy becomes the main good necessary to achieve comfort; thus: no energy, no votes.

Decades ago, it was only coal, oil, uranium and natural gas. During last 50 years, ecology increase its role, and big actors of this industry feel the pressure of new regulations on this area. In last 20 years, a new procedure opened big perspectives (or not): shale gas. However, shale gas is the main subject of many legal actions and of an intense lobby. Here is a big confrontation between national interests of states, and, inside European Union, between national interest and EU's interest. Our text try to describe some legal aspects of this debate.

1. Energy is that blood for all national economies; it is a good part of our existence, it cannot be imagine now a real life without energy. The comfort is measured by the number of km/h used by everyone, and these suppose to have a lot of electric devices.

But in the same time we must realized some distinctions: energy issues are in the most of time not so dangerous in natural circumstances, thus, a great danger appear only when human beings don't respect technologies. In that moment we cannot speak about dangers brought by energy, there is only human missing — nothing more then that.

Many years coal was the only one issue known by people, and only in XIX century oil started its ascension. In the same time, the technology used for oil extraction was in first years not so efficient; as consequence, from that moment it started the great problems with pollution, and the public administration was forced to solve two problems.

Save soil by oil extracted, but not so well transported. Many years it was a huge percentage of oil loosing, because pipe-lines was not created, and in the same time, reservoirs was made by wood, and in a shock during the transport everything was lost. In that moment public administration and private investors too was forced to create a strategy in preserving soil, to stop every chaotic exploitation¹.

Second problem for public administration was expropriation: it was easy to understand that there is a public interest in energy issues, thus, in many countries energy companies was created by state, or state signed agreements with those companies².

For most of the people , energy means only oil, and the word “energy” is associated with electricity, so, in public debates there is only this binomial: oil — electricity, and only prices for them are considered important. But since 2007–2008, natural gas become very important in big equation of energy fields.

natural gas is one of the most important issues of energy; in the same time, extracting oil means for air a great pollution with burned gas, so, when you will extract crude oil you must be sure that not always this process is facile, somehow the technology means 100% of the price and of new contracts.

Another implication brought by energy is in intellectual property. In fact, it was many years a great problem to develop a real efficient technology for extraction. In the moment when it was created, it was a problem for all states to obtain it. In the same time, it start another problem: to protect invention against industrial spies belonging to other states.

¹ For more details: *Daniel Yergin*. The Prize. Romanian edition. — 2009, Adevarul Holding.

² Even now the economic doctrine debate if private property on energy sector is better than public investments.

Energy is the one of the most important *casus belli*, and a modern war is divided into two ways of action:

– attack a territory for energy issues; it doesn't matter international law, is necessary just to win the war. After that, if you have a strong army is important to keep that territory and, after few years all states will accept this new situation: policy of realized facts. Is a classical style, with many disciples. We don't want to give examples, there are to numerous for that;

– second method is not straight, but it has the same results: only one state control the energy sources and pipelines of another state.

Because most of the times it was only horses as a supreme energy, it was not so important to be owner of fields as an energy issue³.

But in the moment when it was discovered the great potential of energy⁴ in the XIX century, it appears a great problems: to whom legal branch who must introduce energy problems? For administrative law? For commercial law, civil law or public international law.

The correct answer : to all legal branch. It is impossible to not introduce this group of problem to more law sections, because everyone had its own ideas and the paradigms. Thus, for a coherent understanding is necessary to combine more instruments, and the result will be useful for readers.

We have a total confirmation on this case if we look to a contract on energy deposit, because big companies sign these contracts, but with strong administrative control of ministries and many times with parliamentary approval. So, we can see here more law branches, from commercial or business law to administrative and parliamentary law.

2. These aspects belong mainly to economy and politics; our text belong to legal science and we must underline some specific ideas from our main branch of science.

First of all, law is the main instruments used by states to organize themselves. National Constitution, administrative legislation — from

³ To be owner of fields it had meant only to have a good army, and place for population.

⁴ It was indeed eternal fires on Azerbaijan and Iran, but most of the role it was religious.

administrative codes to administrative procedures codes — and tax legislation shows the main direction of states and their ideology.

Law is the single branch of science who study all this settlement and who is able not only to describe, but also to regulate. In this paradigm, without legal knowledge, is impossible to understand state, its politics and the social answers to these public actions. Law is a complete science, and its role in state organization is complete too, despite that fact that economy speaks — on the opportunity criteria.

Also we must note that law is not only an expression of state power, but also a limit of abuse. Politicians and state rulers must know that law is not for citizens who don't exercise administrative powers: the rule of law is for everyone, mainly for the state authorities, because their abuse is worse than the simple law violation made by other people.

However, if we must understand the state power, we must underline also that they are not alone on the planet. States are now in a continuous relation, and these positions (every state plays many roles on international law stage) are negotiated. No negotiation means just war — these attitude was common only at the beginning of antiquity, but not today.

However, negotiations means agreement, and is important to note that bilateral agreements are more easy to be done. In the same time, international agreements are now continental or almost universal — for example, no state can accept to not be member of International Olympic Committee or FIFA.

Negotiations means also to end them and to have a result. This result is named treaty. Is impossible to stay without many treaties, because isolation take the state into collapse, because on crisis time there are no help from abroad. Treaties means also conditional time of governance, because a state is forced to stop its power because of these international agreements.

These agreements are the essence of public international law, who is defined as concerning the structure and conduct of sovereign states; analogous entities, such as the Holy See; and intergovernmental organizations. To a lesser degree, international law also may affect multinational corporations and individuals, an impact increasingly evolving beyond domestic legal interpretation and enforcement⁵.

⁵ URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Public_international_law.

In this line, the treaty is defined also as “an agreement in written form between nation-states (or international agencies, such as the United Nations, that have been given treaty-making capacity by the states that created them) that is intended to establish a relationship governed by International Law. It may be contained in a single instrument or in two or more related instruments such as an exchange of diplomatic notes. Various terms have been used for such an agreement, including treaty, convention, protocol, declaration, charter, Covenant, pact, act, statute, exchange of notes, agreement, *modus vivendi* («manner of living» or practical compromise), and understanding. The particular designation does not affect the agreement’s legal character.

Though a treaty may take many forms, an international agreement customarily includes four or five basic elements. The first is the preamble, which gives the names of the parties, a statement of the general aims of the treaty, and a statement naming the plenipotentiaries (the persons invested with the power to negotiate) who negotiated the agreement and verifying that they have the power to make the treaty. The substance of the treaty is contained in articles that describe what the parties have agreed upon; these articles are followed by an article providing for ratification and the time and place for the exchange of ratifications. At the end of the document is a clause that states «in witness whereof the respective plenipotentiaries have affixed their names and seals» and a place for signatures and dates. Sometimes additional articles are appended to the treaty and signed by the plenipotentiaries along with a declaration stating that the articles have the same force as those contained in the body of the agreement.

Traditionally, international law required treaties to be ratified in the same form by all parties. Consequently, reservations or amendments proposed by one party had to be accepted by all. Because of the large number of participating states, this unanimity rule has proved difficult to enforce in modern multilateral treaties sponsored by international agencies for the purpose of creating legal regimes or codifying rules of international law. Where agreement exists on the essential elements of a treaty, international law increasingly is allowing reservations as to minor points not unanimously accepted. Treaties for which ratification is specified come into effect upon the exchange of ratifications between

the parties or upon deposit of the ratifications with a designated party or international agency, such as the Secretariat of the United Nations.

A treaty may be terminated in accordance with specifications in the treaty or by consent of the parties. War between the parties does not invariably terminate treaties, as some treaties are made to regulate the conduct of hostilities and treatment of prisoners. Other treaties may be suspended for the duration of the hostilities and then resumed. An unjustified, unilateral abrogation of a treaty may give rise to possible international claims for any injury suffered by the other parties.”⁶

The last paragraph is very important on energy field, because today’s war is not made with fire weapons, but is more efficient to stop energy projects (transport or extraction).

3. International treaties created United Nations organization and its complex of institutions, but also it created European Union, as the most successful actor on economy and, again, on rule of law appliance.

Also, we must not the existence of World Trade Organization, where many states are also members and its policies has a great influence on every state, and EU received the same influence too.

The EU is one of the oldest and largest agreements, initially incorporating a few countries in Western Europe but subsequently extending through Eastern Europe. The largest producers of bilateral agreements are the United States and the EU.

NAFTA is almost equal in output to the EU but not as high in trade because of the lower percentage of trade relative to GDP in the United States. APEC is a special forum of consultation and voluntary movement toward free trade of the countries in the Pacific area. ASEAN is a free trade area of South East Asian nations, which have intentions of increasing integration. MERCOSUR is an agreement of four countries in the South American southern cone but now includes Venezuela as a formal member and other South American countries as associate members.

The EU is the most complex agreement because it is leading to full economic and political integration of the members.

⁶ URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/International+agreement>.

The entire agenda of the EU is centred on an increase in productivity by renewed R&D investment and reorganization of its production and use of knowledge.

The effort to integrate the economies and societies of Europe began in 1952 with the establishment of the European Coal and Steel Community. The European Economic Community (EEC) was created by the Treaties of Rome in March 1957 (EEC 1957). The initial six members were Belgium, Germany, France, Luxembourg and the Netherlands. Subsequently, other members joined the community: Denmark, Ireland and the United Kingdom in 1973, Greece in 1981, Spain and Portugal in 1986 and East Germany in 1990 with the reunification of Germany. There were two objectives in the creation of the EEC. The common market would “transform the conditions of trade and manufacture on the territory of the community” (EEC 1957). The second objective was the development of a political Europe, constituting a step toward the unification of the continent. The elimination of the barriers dividing Europe would provide better living and working conditions to the members, with balanced trade and fair competition. The common trade policy would lead to the elimination of all barriers to trade⁷.

The treaty of 1992 (European Union 2006) provided new powers and duties to the institutions of the community, creating the EU. It also provided cooperation in different ways. In 1995, Austria, Finland and Sweden joined the EU. The disintegration of the USSR brought ten more members to the EU, raising the total to 25 members. The territorial extension of the EU is about two-fifths of the United States but its population is 57 percent larger, standing at around 457 million.

4. All these fact was joined by the electricity position.

Governments have regarded the electricity industry as a leading industrial sector throughout history. Because of its strategic importance for industrial development, its impacts on social and environmental issues, and its natural monopoly characteristics, it has been seen necessary to regulate electricity industry effectively.

⁷ *Birchfield V.L., Duffield J.S.* Toward a common European Union energy policy: progress, problems, and prospects. — Palgrave Macmillan, 2011. — P. 4.

Many countries have relied on public ownership of electricity supply assets instead of strict direct regulation. On the other hand, in countries with substantial private ownership since the early electrification, governments have typically subjected electric utilities to wide-ranging financial, health and safety, planning, and environmental control. These two approaches to the industry, public and private control, have ensued large-scale investments in costly technologies, concentration on engineering excellence instead of cost minimization and high quality service, and lack of competition in the potentially competitive generation and supply businesses. Exceptions to these general rules can be found — for example the Scandinavian small-scale electricity distribution by municipally owned utilities⁸.

During the past two decades we have seen comprehensive electricity sector liberalization and deregulation in all EU countries. The same is not true for the U.S. since it has not enacted mandatory federal restructuring and competition law. In the U.S. any significant restructuring reforms have been left under the decision of the individual states⁹.

In consequence, many states have introduced only some liberalization reforms concerning mostly the wholesale markets. Actually, some of those states that have introduced more comprehensive restructuring and reforms on the electricity sector are now planning to re-regulate the industry.

When evaluating the degree of reforms in different countries it should be noted that the concept of liberalization or restructuring may take several different forms.

It may mean permission for independent generators to enter the market, the creation of a power pool, or the horizontal separation of incumbent generators. In addition, it can refer to the vertical disintegration of state-owned monopolies into generation, transmission, and distribution businesses. In its most comprehensive form, liberalization usually culminates in the sale of the state-owned assets, either completely or at least partially, to the private sector.

⁸ *Kopsakangas-Savolainen M., Svento R. Modern Energy Markets. — Real-Time Pricing, Renewable Resources and Efficient Distribution, Springer, 2012. — P. 8.*

⁹ *Ibid.*

5. *All these problems shown before are the economic paradigm. However, we must note the existence — in last years — of a new star in energy equation: shale gas.*

Before 1950, coal and oil was just the “main violin” on energy production. On that time, natural gas started to win its position, but its physical properties need a special type of production and distribution, pipe-lines becoming more important than the big ships which are used for oil transport.

The deposits who contain gas are the main part of extraction; however, the last 25 years are dominated by the new 2 billion people born and by the victory of comfort civilization. On this paradigm, the human needs increase very fast, but natural resources of planet don't.

So, at the end of 20th century, the necessity to search and to introduce in normal production new kind of gas sources appeared strongly. From 1990 the energy verb is “*must*”: *must extract, must transport, must pay now, must have reserves for winter and next year.*

In the same time, the verb *must* means that “*I want now and you cannot have it*”, with other words, here is the perfect application of national interest, all beautiful words about peace and cooperation being forgotten. The demographic dimensions of humanity and the limits of natural resources don't offer another option: states are engaged on continuous fight to assure resources for their national companies, national economies and national standard of comfort.

Every state now try to have minimum reserves for 120 days of miss — in fact, for external miss of energy resources, because on internal market and production administrative law is still in action.

European Union is forced to act also in this part of economy too. However, here is impossible to act against national interest. The Lisbon treaty is just an example, as always:

Here we must note that there are only 3 articles dedicated to energy problems, because it was more easy to have an agreement to some simple ideas, but not to deep regulations (needed, but impossible to fulfil).

The legal framework on the Lisbon Treaty is represented by:

Art. 4, par. (2), letter i): EU share its competence with states on energy matters

Art. 122: Solidarity between states if energy supply is low ...

Art. 170: EU contribute to the establishment and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy infrastructures.

Title XXI — Energy, art. 194 (single one!!!)

Paragraph 1: Union shall aim to: ensure security of energy supply in the Union (b); promote the interconnection of energy networks (d)

Paragraph (2), second thesis: “...*measures shall not affect* a Member State’s right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply.

First of all, we must note the limits of regulations, just few paragraphs of a text who is bigger that 200 pages. Secondly, to have a title — which is, in legal doctrine of act composition, one of the most important segments of a law — with one article is not positive and is not realistic, showing a lack of capacities of EU central institutions.

Here we must note few expressions: *shall aim to; contribute to; share it competence*. All of them describe a real not-unite European Union, because needs are needs, but an administrative construction has another verbs: *must, make or do!*

Also, we must note the solidarity between states, which is also very important as value, but not really effective. Just one example: when Libya stopped its export to Italy, Norway was not able to replace all role of African state, because contracts are not created for one week or month, and the situation there was complicate and longer.

The recognition of national interest primate was made by the article 194, par. (2), second thesis, who said that “...*measures shall not affect* a Member State’s right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply”.

As we can see, the exploitation of energy resources means not only extraction, but also transport and its using; choice between different energy resources allow to every member state of EU to use every technology for their national interest fulfilling.

In fact, all these regulation are able to block any other integrative ideas of European Union on every field of energy. The shale gas is just a part of this great general structure of energy supply. As we can see,

all measures adopted by the EU institutions cannot affect the right to a national state to determine the general structure of energy supply.

Is true, EU wants to deep this integration in the next years. Despite all big and beautiful words, despite big multinational companies from energy area, national interest is stronger and is impossible to negotiate all of it for a legal construction.

National is not only legal, is also organic, every country and people are unique — maybe is time to accept that some things cannot be attacked by people; human nature is created and divided by nations and it will remain in this way many centuries from now.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ: ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Герра Контрерас Эктор

магистрант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

Одна из латиноамериканских проблем, получившая большую известность за последние годы связана с попытками объединять экономику отдельных стран с помощью различных методов интеграции (коммерческого, промышленного, финансового и других видов сотрудничества) в более широкое целое, чтобы укрепить существующие рынки, обеспечив возможность дальнейшего развития каждой отдельной страны и их совокупности.

Это объясняется тем, что идея интеграции в Латинской Америке связана с экономическим развитием, то есть, интеграции для развития стран Латинской Америки. На самом деле, в настоящее время те трудности, вызванные правилами глобализованного мира, предполагают что, для того чтобы справиться с различными экономическими проблемами, мы должны работать вместе, так как справиться с ними отдельно не представляется возможным. Поэтому, идея интеграции набирает силу и представляется как новая формула развития.

Обратите внимание, что экономическая интеграция не является новым явлением. Это способ, который давно применяется и восходит к римским временам, когда «силой или посредством согласий и договоров» римляне пытались присоединиться к их соседям, чтобы победить других территориях, например: «Римляне в сочетании с латинскими народами, чтобы покорить соседних народов Италии».

В Латинской Америке идеи интеграции развивались много веков спустя, как реакция на освобождение народа от иностранной эксплуатации, потому что с времени его колонизации, Новому Свету пришлось взять на себя роль поставщика сырья в мире. Новая территория, богатая полезными ископаемыми, была использована для обеспечения империалистических стран, и взамен получил бедность и нищету.

В Америке в доколумбовом периоде (до прихода испанцев), местные цивилизации, росли посредством различных способов социальной организации и производства, свойственны для ранней стадии первобытного коммунизма.

Небольшие группы рыбаков, охотников и собирателей распространились по всему континенту и развивались в культурах и цивилизациях, изолированы друг от друга из-за больших расстояний и сложности местного рельефа.

Великие индийские цивилизации, которые процветали одновременно, остались несвязанными из-за географических барьеров: леса, реки, горы и дальние расстояния. Однако, несмотря на проблемы общения, была организована система рыночного обмена, которая в качестве валюты использовала различные виды товаров, такие как какао, золотая пыль, декоративные перья и другие предметы. На рынок привезли избыточное производство. Организация этого рынка привело к рождению класса торговцев, которая, несомненно, продолжала бы развиваться до мощной интеграции, если бы не столкнулась с захватывающими силами Испании.

Покорение Америки означало уничтожение коренных способов производства и введение капиталистической основы трудового рабства и наемной работы, что осуществлялось с помощью насилия и преступности.

Конечно, открытие и завоевание Америки было всемирно-историческим событием, имеющее решающее значение для импульса нового торгового капитализма и привело к тому, что Маркс назвал «примитивными или первоначальным накоплением капитала».

С приходом европейцев в Америку, незамедлительно начался развитие войн и болезней. Тысячи индейцев были убиты, а оставшиеся в живых были проданы в качестве рабство и вынуждены к

принудительному труду в экстремальных условиях. Испанцы не видели в коренного жителя человека, они видели своеобразного домашнего животного. Набор рабов для работы в шахтах обезлюдел пострадавшие регионы. Индейцы, обездоленные, начали новую жизнь простолюдинов, в которой единственным стимулом была подготовка к кнуту и другим мучениям. Их культура, религия и образ жизни никогда не будет такой, как раньше.

Необходимость организации производства основательно затронула проблему наличия рабочей силы. Тем не менее, условия были различными для колониальных империй в рамках существующих фактических ситуаций. Таким образом, Испанской империи было выгодно большое обилие коренной рабочей силы, и ее мобилизации в производство было главным объектом колониальной политики колонизаторов. С другой стороны, ни один из других колониальных народов не мог предложить столько труда, как в случае Испании, Португалии, Англии, Франции и Голландии, которые привозили рабочую силу из других мест. Таким образом, иммиграция белого населения из Северных английских колоний привела к основному импорту черных рабов, особенно сосредоточенный на берегах Карибского бассейна, Антильских островов и Бразилии.

Шахты в Мексике, Боливии и Колумбии, на плантациях Бразилии, в странах Центральной Америки и других народов, начали свое производство с трудом рабов. Карибские острова и порты стали центрами черной работорговли и пиратских операций. Панама и ее порты сформировали стратегический п. для экспорта золота и товаров. Узкое соединение между Северной и Южной Америками дало уникальную возможность создания водного пути между Атлантическим и Тихим океанами, после чего возник интерес к строительству Панамского канала, в силу своего экономического и военного потенциала.

Несмотря на все работы, проделанные испанцами, для получения богатства и выгоды от торговли с новым миром, золота, которое текло в Испанию, было отвлечено главным образом в Англию, Францию, Италию и Нидерланды через пиратство и торговлю. В то время как Испания не производя промышленные товары была вынуждена покупать их, тем самым играла исключительную роль

в транзите иностранной промышленности. В то же время, Англия не стремилась к поиску золота ни в одной из своих колоний в Северной Америке, а ее цель была направлена на установление, реализацию промышленной продукции. Таким образом, Англия начала завоевывать Латинскую Америку, не предлагая более сильного капитализма.



В течение 300 лет испанские колонии оставались отделенными друг от друга. Были географические барьеры, которые препятствовали коммерческому и культурному сближению между ними, но в основном не было экономической заинтересованности в их связи.

Единственный интерес испанской короны был в максимальной эксплуатации природных и человеческих ресурсов завоеванных земель, и этим не только разорвали связь между своими колониями, но и запретила трафик между ними.

В течение трех столетий не построили ни одной дороги, которая бы соединяла вице-королевства Новой Испании в Перу, и не было даже обмена людьми и идеями между двумя регионами.

Отношения между испанскими колониями и небольшой португальской колонии, голландскими и французскими колониями были сведены к нулю.

Вице-королевство Новая Испания находилось в основном в Центральной Америке, в Карибском бассейне, Центральных и Южных современных Соединенных Штатов и Филиппин.

Развязывание политики колонии был предназначено для того, чтобы креольская сила оставалась разделенной и, следовательно, любые попытки получить независимость легко подавлялись. Любые сделки или политические отношения — коммерция, очевидно, происходили в мегаполисах. Так что Бразилия развивалась абсолютно независимой и далекой от испанских владений.

В течение 300 лет организация испанских и португальских колоний замедляла экономическое развитие Латинской Америки. Тем не менее, колонизация привела к политической и социальной системе, отличающейся от существующих в мегаполисах. В то время, как шахтеры, купцы и политики занимались накоплением богатства, колониальные интересы росли медленнее и становились антагонизмами столичных интересов.

Эволюция Латинской Америки сформировалась во времена экономической борьбы между Англией и Испанией, при участии Португалии с одной стороны, и Нидерландов и Франции с другой. Это была борьба новых капиталистических держав против старых колониальных держав, которые оспаривали рынок Латинской Америки. Позже США вступили в борьбу, чтобы стать в конечном счете победителем.

К концу XVIII века, когда Испания хотела загладить свою вину и заявила о свободной торговле, британская столица направилась в Южную Америку и захватила минеральные и нитратные

месторождения в Чили и Перу, а также большие площади плантаций в Бразилии и других странах .

В конце XVIII века, Латинская Америка должна была стать предметом соперничества не только между Англией и Испанией, а и в новой борьбе капиталистических стран: Англии и США.

США, получившие независимость, знали еще с XVIII века, что Латинская Америка имеет потенциал и положили на глаз. В 1786 г. Джефферсон сказал, что США должны укреплять свои позиции в испанских колониях, завоеывая их одну за другой. Послом Poinsett было отмечено, что в 1822 г. желание США распространить свое влияние на латиноамериканском рынке с обширной береговой линией, многочисленными реками и пятнадцатью миллионами человек, не произвело обещанной большой выгоды для страны.

Затем, почти одновременно, произошла борьба за независимость испанских колоний, которая освободила свой народ политически, но который оставался изолированным, отсталым и эксплуатируемым. После обретения независимости колониальные державы оставили свои бывшие колонии без государственной структуры, социальной стабильности и очень обездоленными, в отличие от того, что произошло с США, где британские левые экономические и политические основы построили прочный фундамент для новой нации.

В рамках этого сценария возникли идеалы интеграции Латинской Америки у Симона Боливара, Франсиско де Миранда, Бернардо Монтеагудо, Хосе Мария Сампер, Эухенио Мария де Хостос, Франсиско Бильбао и других персонажей, которые знали об опасности растущей власти Соединенных Штатов в Латинской Америке, сотрудничая в развитии латиноамериканских интеграционных идей, которые помогли бы справиться с ситуацией.

По-разному каждый стремился к той же цели. Хостос верил в единство Южной Америки с центром на юге континента. В свою очередь, Франсиско Бильбао стремился к независимой Федерации Южных Наций Америки, способной справляться с европейской и американской угрозами. Боливар сосредоточил внимание на достижении единства новых республик, но его футуристическое видение интеграции не было воспринято многими лидерами того

времени, и вскоре его мечта была сорвана различиями между странами, союз которых постепенно распался.

В 1850 г. началось строительство железных дорог в ряде стран Латинской Америки для того, чтобы транспортировать в порты сырье из шахт и плантаций. Тем не менее, железнодорожные линии, как правило, не принесли национальной экономической интеграции каждой из стран, не говоря уже о латиноамериканской интеграции. Железные дороги вели свои линии в центры и служили для доставки сельскохозяйственной продукции в порты, откуда торговый флот, американский или английский, перевозил продукты на заводы или рынки в свои страны.

Иностранные компании отвлекли экономику Латинской Америки в собственных интересах, пожертвовав местным развитием. Конечно, экономическая интеграция эксплуатируемых стран не является жизнеспособной, поскольку она подразумевает объединение большого конгломерата, который может существовать лишь при отсутствии их интеграции.

После гражданской войны, США стали региональными властями. Когда на Мексику напали и захватили более половины ее территории, влияние и их интерес распространился и на Латинскую Америку. США хотели стать новым хозяином и контролировать этот регион.

В отличие от стран Латинской Америки, США имели четкое представление о, региональном сотрудничестве и интеграции, в то время как латиноамериканцы не знали каким путем идти к достижению этих целей. Американцы были полны решимости взять на себя роль арбитра в международных отношениях и стремились к американской гегемонии на континенте. Таким образом, была провозглашена доктрина Монро, ставшая «протектором» новых стран Латинской Америки, без их соглашения. Любая попытка интеграции народов Латинской Америки предотвращалась со стороны США, и любые попытки раскола организовывались и поощрялись этой страной. Например, США военной поддержкой Панамы в Колумбии достигли их разделения в 1903 г. Целью был Панамский канал.

Строительство Панамского канала, полный контроль над Кубой и вмешательство в экономику Мексики, стали признаками коронации доминирования США над народами Латинской Америки.

Независимость Латинской Америки столкнулась с доктриной Монро и проекты Боливара о свободной Кубе и Пуэрто-Рико выступили против доктрины Manifest Destiny.

Американская буржуазия, не осознавая того, что в обмен на поддержку и защиту отдает свои рынки США и Англии, идя на уступки в горнодобывающей и сельскохозяйственной сферах, разрешает вмешательство во внутренние дела новых республик.

Так начался новый этап большей эксплуатации, насилия, чем завоевания и колонизация Испанией и Португалией. Правительства стран Латинской Америки были таким образом все больше реализовывали политические и экономические интересы, которые поддерживались иностранными военными силами.

С началом первой мировой войны британская империалистическая интервенция в Латинской Америке закончилась и открыла путь для Соединенных Штатов в поддержке и повышении их экономического господства.

Население Латинской Америки развивалось в популярных анти-империалистических настроениях. Проявлялось давление на правительство в экономических процессах и социальном освобождении. Сознание масс в странах Латинской Америки, интересы национальной буржуазии и рост несостоятельной позиции правительств в союзе с империализмом сыграли решающую роль в нарушении связей, которые душили развитие Латинской Америки.

После Второй мировой войны рост промышленного производства, национализация месторождений и их продукции, а также сельскохозяйственные налоговые реформы, рост населения, численность населения городов, распространение культуры, обучения специалистов и интеллектуалов, но прежде всего, неудовлетворенные потребности широких масс рабочих и крестьян, образовали факторы, которые привели к борьбе против империализма и его местных союзников.

Боливарианский идеал, забытый 150 лет, в течение которых ни один латиноамериканец не смог сформулировать проект интеграции, дал странам региона пойти по собственному пути с начала 1940-х гг.

В послевоенный период латиноамериканские страны вступили в сложный период кризиса, столкновение с которым заставило

идеологов, политиков задуматься о независимой экономической интеграции как о формуле спасения и развития.

В 1948 г. была создана Организация американских государств (ОАГ), которая была представлена в 1970-х гг., как американский инструмент, используемый, чтобы остановить распространение коммунизма в регионе, который он видел как угрозу своим интересам. В то время диктатуры и интересы стран Латинской Америки были очень разными, что усложняло интеграцию и способствовало контролю США в регионе. Американская разобщенность привела к изгнанию Кубы из ОАГ и введения блока в экономике, торговле и финансовой сфере, который актуален до сих пор.

Отметим, что идея интеграции в Латинской Америке развивается и набирает обороты. Различные типы групп с целью экономического сотрудничества растут. Научно-техническая революция, развитие науки, производительности и изменения на рынке показали, что международная интеграция экономик является глобальной необходимостью в отношении образования гигантских экономических единиц.

Возможно, идеалы Боливара, наклонности Уго Чавеса и Фиделя Кастро, всего культурного наследия, которое объединяет народы Латинской Америки или просто страх перед кризисом приводят к тому, что, несмотря на различия, страны Латинской Америки признают, что должны быть вместе, поскольку история показала, что по отдельности мы слабее и, вероятно, будет управляемы извне. И потом в этих рамках при создании ряда инициатив и соглашений в целях поощрения интеграции и содействия Латинской Америки и Карибского бассейна, происходит движение в направлении создания сообщества наций, защите экономики, социальных, культурных, политических и экологических прав в регионе.

Наиболее значительным усилием в достижении этого идеала является создание Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CELAC) в феврале 2010 г., когда все страны Латинской Америки и Карибского бассейна присоединились, в том числе Куба, и решили исключить Канаду и США, подтверждая необходимость усилий в достижении единства в политической, экономической, социальной и культурной жизни их народов. Расширение социального обеспечения, качества жизни, экономиче-

ского роста и содействия устойчивому развитию и независимости на основе демократии, равенства и социальной справедливости растет.

Таким образом, важность интеграции представляет собой механизм объединения стран, уважая их культурные, политические и экономические особенности, не имея намерения навязывать силой и шантажом, как часто показано в истории. Кроме того, преимуществом объединения является анализ сильных и слабых сторон своих членов в качестве возможного содействия программам сотрудничества, обмена и солидарности в погоне за развитием всех его жителей, а не экономическим группам, которые только стремятся к монополии на средства производства и накоплению богатства.

Стоит отметить, что по словам уругвайского президента Хосе Альберто Мухика во время их участия в пленарном заседании Второго саммита (CELAC), состоявшемся 28 января 2013 г. в Сантьяго-де-Чили: «Мы живем в капиталистическом обществе и его направление определяется капризами рынка, наша культура определяется функциональными потребностями рынка и не обязательно функциональными потребностями жизни».

Короче говоря, мы согласны с вышесказанным, и мы знаем, что для достижения реальных изменений мы должны быть готовы к проведению глубоких качественных изменений в жизни людей, ориентированных на развитие с точки зрения людей и их интересов. Эта не простая задача не может быть достигнута быстро. Но для этого нужно увеличить усилия по устранению бедности наиболее уязвимых и пострадавших от исключения, лишенных государственной защиты, и поэтому мы двигаться вперед, как одно целое, чтобы противостоять будущим сложностям. Изменения не за горами, они уже происходят.

ВЛИЯНИЕ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ — ЧЛЕНАМИ ЕС И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

Анна Андреевна Антонова

студентка юридического факультета
Российский университет дружбы народов
acub17@yandex.ru

Российская Федерация является одним из наиболее важных стратегических партнеров ЕС. Приоритетной задачей для сторон уже на протяжении более 15 лет является создание крепкого партнерства на прочной основе взаимного уважения. Основой для двусторонних отношений Европейского Союза и России является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1997 г., который был рассчитан до 2007 г., и автоматически пролонгируется каждый год. Данное соглашение предусматривает сотрудничество сторон по широкому спектру вопросов, в основном в области экономики, являлся одним из самых перспективных экономических соглашений из всех, которые когда-либо существовали у России с другими странами. Но на сегодняшний день документ полностью не отражает всех политических и экономических реалий, которые сложились между сторонами на протяжении последних 10 лет. Соглашение оказывает незначительное практическое влияние на развитие экономических связей между сторонами, около половины статей фактически не применяются. Очевидна разработка качественно новых форм сотрудничества между Россией и Европейским Союзом, не совершенствуя механизмы «неактуального» Соглашения¹.

¹ Глинкина С.П. Последствия расширения Европейского Союза для экономики России. URL: <http://stra.teg.ru/lenta/innovation/1616>.

Это показал декабрьский саммит Россия–ЕС 2012 в Брюсселе, где были высвечены существующие между сторонами не только политические разногласия, как Сирия, Иран, права человека, но и экономические, которые являются ключевыми вопросами для России (энергетическое право и торговля). Председатель Европейской комиссии Баррозу описал отношения между Россией и ЕС как «зависимость по необходимости», где зависимость — это торговля и энергетика².

Россия — самый большой сосед ЕС, ставший ближе с расширением Союза в 2004 и 2007 гг. и, соответственно, является самым крупным и развивающимся рынком для товаров и услуг ЕС, обладающим существенным потенциалом роста, что является особенно ценным во время экономического кризиса, который переживают страны Европейского союза. В свою очередь, рынок ЕС — основной экспортный рынок для России. Европейские компании являются основными инвесторами в России. С вступлением России в ВТО в августе 2012 г., началась полномасштабная интеграция России не только в европейскую, но и мировую экономику. Присоединение обеспечило большую стабильность и предсказуемость, лучшие и более выгодные условия доступа на российский рынок, большую юридическую безопасность европейских инвестиций в Россию³.

Для России, как одного из крупнейших экономических игроков европейского континента, остается противоречивым вопрос о последствиях реализации проекта Европейского Союза «большая Европа», который подразумевает расширение ЕС на Восток, и так же последующее расширение территории Европейского Союза. К позитивным последствиям можно смело отнести расширение рынка ЕС с заменой национальных торговых правил и таможенных тарифов на действующий в ЕС единый порядок осуществления экономических операций, что гарантирует их прозрачность и стабильность. Но здесь существует своя проблема — правовым регулятором отношений России с присоединяющимися странами становится Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и РФ, положения которого уже оказывают незначительное практиче-

² Семушин Д. «Зависимость по необходимости» сохранится: итоги саммита Россия–ЕС. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1607787.html>.

³ Сайт Европейского Союза URL: <http://eeas.europa.eu/russia>.

ское влияние на развитие экономических отношений. Автоматически распространение норм Соглашения на всех новых членов Евросоюза может привести к возникновению правового вакуума в сотрудничестве с Россией с вытекающими негативными последствиями для обеих сторон. Кроме того, большинство новых членов ЕС заявляет о денонсации прежних двусторонних торговых соглашений.

Еще одно негативное последствие — снижение конкурентоспособности российских компаний, поскольку свободное передвижение товаров, услуг и капиталов в границах интеграционного сообщества усиливает преимущества западноевропейских фирм на рынке присоединившихся стран. Что касается энергетики, то это вынужденный переход на европейские технические стандарты и строгие санитарные и экологические нормы поставляемого сырья. Так же присоединение новых государств — членов к Энергетической политике ЕС, которая предусматривает рекомендацию ограничивать импорт энергоносителей на уровне 25–30% от объема потребления. Очевидно, что выполнение таких рекомендаций приведет к огромному ущербу⁴.

Однако, признание европейской интеграции, ориентация на признанные общеевропейские стандарты и правила и сотрудничество с такой международной организацией как Европейский Союз поможет России создать более эффективный хозяйственный и общественный порядок. Ориентируясь на европейские стандарты, но оставаясь свободной от рамок Европейского Союза, Россия может стать более европейской, без формального членства в этой организации. Очевидна разработка качественно новых форм сотрудничества между Россией и Европейским Союзом, не совершенствуя механизмы «неактуального» Соглашения. Прежде всего экономические нужды требуют формирования нового экономического пространства путем создания общего рынка, включая в него 4 свободы (свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капитала)⁵.

⁴ Глинкина С.П. Последствия расширения Европейского Союза для экономики России...

⁵ Месярякова О.М. Расширение Европейского Союза и его влияние на отношение между Россией и Евросоюзом // Вестник РУДН. Серия: История России. — 2009. — № 5. — С. 181–186.

КОНКУРЕНТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Кирилл Андреевич Писенко

кандидат юридических наук, доцент,
зам. зав. кафедрой финансового права
Российская академия правосудия

Все больший интерес исследователей в последнее время вызывают теоретические и практические вопросы публичного права и глобализации в их взаимосвязи и взаимоотношении. Как первое, так и второе понятие многоплановы, многообразны, предполагают различные подходы к исследованию и определению предметной области их содержания. Можно сказать, что тема глобализации публичного права и управления несмотря на наличие ряда работ, во многом находится еще на начальной стадии разработки, в особенности в русскоязычной правовой литературе. В связи с этим, полагаю, что на данном этапе многовекторность исследований темы может только приветствоваться, выступая средством формирования солидной информационной базы и накопления первоначальных выводов, обобщений, предложений для дальнейшего их переосмысления и определения будущих направлений исследований темы.

Актуальная сегодня проблематика вопросов соотношения публичного права и глобализации связана, как представляется с несколькими явлениями современной жизни.

Во-первых, формирование региональных политических и экономических союзов, перенос принятия важных политических и экономических решений на наднациональный уровень требует формирования и наднациональных политико-управленческих и правовых институтов. Так, образование ЕЭС, а затем и ЕС привело к формированию по сути квазигосударственного образования со своими органами регулирования, правоприменения, источниками

права, юрисдикцией, механизмами и институтами контроля, применения ответственности, судебной системой и т.д.

Вслед за формированием наднациональной правосубъектности стали развиваться и правовые механизмы и формы взаимодействия и взаимоотношения национального и наднационального права и управления. Нельзя не заметить что наднациональное европейское право все более влияет на национальные правовые системы и традиции, во многом меняя их.

Наднациональное регулирование и управление все активнее развивается сегодня и на евразийском пространстве: от гармонизации национальных законодательств в отдельных областях процессы интеграции все более переходят и к практике формирования наднациональной системы управления, регулирования и правоприменения. В отношении указанных процессов связка глобализация — публичное право проявляет себя во-первых, с точки зрения глобализации управления и формирования корпуса публичного управленческого права, обеспечивающего и обслуживающего систему наднационального управления в рамках региональных политико-экономических союзов, таких как ЕС или ЕврАзЭС.

Во-вторых, следующее актуальное проявление связки глобализация — публичное право, как представляется, связано с первым, но проявляет себя в другом — в процессе унификации подходов в публичном праве, гармонизации публично-правовых норм и институтов ранее во многом отличных, а сегодня — все более сближающихся национальных правовых систем. В частности, такая унификация происходит под воздействием формирования и развития региональных политико-экономических союзов. В определенной степени унификация и гармонизация обязана также и универсальным международным соглашениям и организациям. Однако, региональная интеграция, пожалуй, наиболее радикально влияет на публично-правовые гармонизационные и унификационные процессы. При этом, важно обратить внимание, что если на первых порах правовая унификация осуществляется только на основе согласования позиций элит национальных государств, то со временем, с передачей значительных полномочий на наднациональный, надгосударственный уровень, именно наднациональные структуры, публично-правовые институты и органы управления

становятся во многом доминирующим элементом, источником влияния на процессы правовой унификации и стандартизации, а акты, принимаемые наднациональными органами, во многом предопределяют определенные правовые процессы, влияют на содержание права национальных государств-членов. Так, происходит, в частности, в Европейском Союзе.

Изучение связки глобализация — публичное право на опыте ЕС весьма важно и интересно по нескольким причинам. Так, в практическом плане это важно поскольку ЕС и страны ЕС являются стратегическими торговыми партнерами России, российские компании работают на европейских рынках и знание тонкостей публично-правового регулирования на европейском пространстве полезно для организации и ведения деловой активности, выстраивания партнерских отношений, минимизации правовых рисков.

Изучение опыта ЕС интересно и с научно-теоретической точки зрения в контексте сравнительного правоведения. ЕС за десятилетия интеграции накоплен колоссальный материал и опыт правового регулирования и правоприменения. Особую ценность он представляет ввиду современных интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Мероприятия в рамках ЕврАзЭС последних лет все более свидетельствуют о наличии политической воли на углубление интеграции, создаются надгосударственные структуры регулирования и управления, передаются отдельные полномочия на надгосударственный уровень, сформирован и действует Таможенный Союз, образован и функционирует Суд ЕврАзЭС, планируется формирование надгосударственной системы управления, контроля, юрисдикции в сфере конкурентных отношений в рамках Единого экономического пространства и т. д. Все более проявляются признаки глобального экономического управления в евразийском регионе. Думается, что для успешного и полезного развития интеграционных процессов в рамках ЕврАзЭС изучение неудач и успехов, достижений и трудностей Европейской интеграции в рамках ЕС было бы весьма полезным.

Если изучение процессов соотношения глобализации и публичного права на опыте ЕС представляется весьма важным и интересным, как в теоретическом, так и практическом плане, то наряду с этим, еще более важным и насущным представляется изучение непо-

средственно права и организационно-правовой модели ЕврАзЭС, поскольку правовые процессы ЕврАзЭС сегодня непосредственно связаны с национальными правовыми системами стран-участниц и внутригосударственными экономико-правовыми процессами, кроме того, право ЕврАзЭС является частью правовой системы Российской Федерации. В некоторых сферах национальное право и инициатива правотворчества уже переходят в подчиненное положение по отношению к наднациональному евразийскому. Так, в сформированном Таможенном Союзе именно наднациональные органы начинают задавать тон развитию таможенно-правового регулирования.

Исследование связки глобализация — публичное право на евразийском пространстве целесообразно и оправданно проводить в двух, указанных выше ее проявлениях, т.е. и в части глобализации управления, переноса акцентов экономического управления на надгосударственный уровень, и в части гармонизации и унификации национального публично-правового регулирования под влиянием региональных интеграционных процессов.

Такое исследование, однако, необходимо предварить кратким указанием основных источников и этапов евразийской интеграции. Спустя несколько лет после развала СССР и создания мягкого интеграционного объединения большинства постсоветских держав в форме СНГ элиты большинства стран-членов считали недостаточными ресурсы СНГ для решения стоящих перед странами-членами экономических и социально-экономических проблем. Разрыв экономик приводил к нежелательным результатам и материальным потерям, потере конкурентоспособности государств на мировом уровне. Было принято решение взять курс на последовательное развитие интеграционных процессов на новых условиях и началах, без политического форсирования событий, но в то же время, с осознанием целесообразности по возможности динамичной реализации интеграционных задач и целей.

По горячим следам поиска новых форм взаимодействия на пространстве СНГ в 1993 г. подписывается Договор «О создании Экономического союза»¹. Первоначально в период с 1994 по

¹ Договор стран СНГ от 24.09.1993 «О создании Экономического союза» // Бюллетень международных договоров. — 1995. — № 1.

1995 г. в Договор вступили Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Киргизия, Туркмения, Молдавия, Казахстан, Узбекистан, Армения, Таджикистан и Россия. В 2008 г. Грузия приняла решение о прекращении действия в отношении Грузии данного Договора, а с 18 августа 2009 г. прекратила и свое членство в СНГ.

Как показало время Договор 1993 г. не стал завершением интеграции, но некоторым плацдармом для дальнейших объединительных процессов. В том же 1995 г., когда Договор «О создании Экономического союза» вступил в силу для России, сперва Россия и Беларусь, а затем Россия, Беларусь и Казахстан заключают Соглашения, направленные на формирование Таможенного союза трех государств². Эти и другие соглашения³ между тремя государствами, а также двусторонние соглашения стран тройки⁴ еще в 1990-е годы выявили лидеров евразийской интеграции. В дальнейшем именно они стали главными фигурантами формирования глобального экономического союза, развивая систему регионального экономического управления, углубляя интеграционные процессы.

В 1999 г. подписываются ключевые соглашения, направленные на углубление интеграции. Это двусторонний Договор России и Беларуси о создании Союзного государства и многосторонний Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве⁵, объединивший пять государств: Белоруссию, Казахстан, Таджикистан, Киргизию и Россию. Спустя год — новая веха интеграции — пятерка стран подписывает Договора об учреждении

² Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь от 06.01.1995 «О Таможенном союзе» // СЗ РФ. — 1996. — № 45. — Ст. 5057; Соглашение стран СНГ от 20.01.1995 «О Таможенном союзе» // СЗ РФ. — 2007. — № 42. — Ст. 4938.

³ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан от 20.01.1995 «О едином порядке регулирования внешнеэкономической деятельности» // СЗ РФ. — 2007. — № 42. — Ст. 4939.

⁴ См.: Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» // СЗ РФ. — 2000. — № 7. — Ст. 786.

⁵ Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 26.02.1999 // СЗ РФ. — 2001. — № 42. — Ст. 3983.

Евразийского экономического сообщества⁶. Позднее, в 2006 г. к Договору присоединяется Узбекистан⁷.

Так, постепенно оформился костяк государств, выступающих основными участниками евразийской интеграции, из них особое лидерство принадлежит России, Беларуси и Казахстану, которые к 2011 г. реализовали на практике ранние таможенные договоренности запустив проект Таможенного Союза, и объединив в едином таможенном географическом и правовом пространстве свои территории и правопорядки⁸.

К вопросу о проблематике публично-правовой глобализации, следует отметить, что именно определение круга ключевых фигурантов евразийской интеграции предопределяет во многом процессы правовой гармонизации и унификации. Наибольшее сближение предполагается с учетом глубины интеграции, прежде всего, в праве России, Белоруссии и Казахстана.

Интеграционные соглашения последних лет, и деятельность надгосударственных структур ЕврАзЭС, в том числе 2012 г., обнаруживают развитие публично-правовой глобализации по обоим направлениям, как в части развития системы глобального управления и регулирования в евразийском регионе, так и в части, конкретных мероприятий по сближению национальных правовых систем в областях, имеющих преимущественное значение для политики этого межгосударственного объединения.

⁶ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества 06.10.2007 // СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 632.

⁷ Протокол от 25.01.2006 «О присоединении Республики Узбекистан к Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.» // СЗ РФ. — 2007. — № 5. — Ст. 559.

⁸ См.: Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (ред. от 16.04.2010) // СЗ РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 6615; Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» (вместе с «Договором о Таможенном кодексе Таможенного союза» (Подписан в г. Минске 27.11.2009)) // СЗ РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 6615; Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. — 2010. — № 48. — Ст. 6252.

Так, в 2012 г. произошли соответствующие изменения в системе, функциях надгосударственных регулирующих, контролирующих и иных органов ЕврАзЭС. Действующий на основе Договора об учреждении ЕврАзЭС и Решения Межгосударственного совета 2001 г. Межгосударственный совет — высший орган ЕврАзЭС⁹ — был преобразован с 2012 г. в Высший евразийский экономический совет. Также Комиссия Таможенного союза — постоянный единый регулирующий орган Таможенного союза ЕврАзЭС — была преобразована в Евразийскую экономическую комиссию с добавлением ряда функций и полномочий, выходящих за рамки собственно таможенных отношений. Указанные изменения введены Договором о Евразийской экономической комиссии между Белоруссией, Казахстаном и Россией¹⁰.

Современная структура управления и регулирования ЕврАзЭС имеет некоторые сходства с аналогичной структурой Европейского Союза, однако имеются и отличия. В ЕврАзЭС — один ярко выраженный высший орган — Межгосударственный совет ЕврАзЭС / Высший евразийский экономический совет. В то время как в ЕС полномочия высшего законодательного органа имеют одновременно Совет Европейского союза (Совет Министров ЕС или так называемый Консилиум) и Европарламент, избираемый напрямую гражданами государств-членов.

Евразийская экономическая комиссия — отдаленный аналог Европейской комиссии, однако правоприменительные функции и полномочия первой пока еще только формируются. Евразийская экономическая комиссия, кроме того, орган регулирующий, в то время как Комиссия ЕС именно высший исполнительный орган, хотя именно Комиссия ЕС является ответственной за разработку проектов законодательства ЕС и ей принадлежит право законодательной инициативы, которой, например, нет у Европарламента.

⁹ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 31.05.2001 № 3 (ред. от 10.10.2008) «О Положении о Межгосударственном Совете Евразийского экономического сообщества» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Договор о Евразийской экономической комиссии // СЗ РФ. — 2012. — № 11. — Ст. 1275.

Суду Сообщества (ЕврАзЭС) определенным аналогом выступает Суд ЕС (Суд справедливости). У Суда Сообщества уже существует некоторая практика¹¹.

Кроме того, Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества предусмотрены такие органы, как Интеграционный Комитет и Межпарламентская ассамблея (МПА). Интеграционный Комитет выступает во многом, как основной рабочий механизм Межгосударственного совета / Высшего евразийского экономического совета, рабочей и координационной силой интеграционных процессов. В свою очередь, для обеспечения и помощи в работе Комитета на основе Договора об учреждении ЕврАзЭС образован Секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем, который назначается Межгосударственным советом по представлению Интеграционного комитета сроком на три года. Генеральный секретарь является высшим административным должностным лицом Сообщества, участвует в заседаниях Межгосударственного совета и Интеграционного комитета.

Межпарламентская Ассамблея в свою очередь является органом парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС, рассматривающим вопросы гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства договаривающихся сторон и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач Сообщества. Межпарламент-

¹¹ См. в частности, информационное сообщение официального сайта ЕврАзЭС: «В открытом судебном заседании 12 ноября 2012 г. по делу № 1-7/2-2012 по заявлению общества с ограниченной ответственностью «ОНП» (Российская Федерация) о признании Решения Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 819 не соответствующим международным договорам, заключенным в рамках Таможенного союза, заслушаны представители сторон, рассмотрены ходатайства сторон о приобщении дополнительных документов к материалам дела. В рассмотрении дела приняли участие свидетели со стороны заявителя и ответчика. Судом исследованы доказательства по делу. После завершения судебных прений и реплик Суд удалился для принятия решения. Оглашение решения Суда Евразийского экономического сообщества по делу № 1-7/2-2012 назначено на 10.00 15 ноября 2012 г.» URL: <http://www.sudevrazes.org/main.aspx?guid=18021&detail=3723>

ская ассамблея формируется из парламентариев, делегируемых парламентами договаривающихся сторон. Межпарламентская ассамблея в пределах своих полномочий:

- разрабатывает основы законодательства в базовых сферах правоотношений, подлежащие рассмотрению Межгоссоветом;

- принимает типовые проекты, на основе которых разрабатываются акты национального законодательства;

- может обращаться с рекомендациями к Межгоссовету, запросами и рекомендациями к Интеграционному комитету и парламентам договаривающихся сторон, с запросами к Суду Сообщества.

Положение о Межпарламентской ассамблее утверждается Межгосударственным советом¹².

Таким образом, Межпарламентская ассамблея отличается как по составу, так и по полномочиям от Европарламента. Членами Ассамблеи являются депутаты национальных законодательных собраний, в то время как европарламентарии избираются напрямую гражданами государств-членов. В отличие от Европарламента, напротив, Межпарламентская ассамблея обладает правом законодательной инициативы и уполномочена разрабатывать Основы законодательства в базовых сферах правоотношений, подлежащие рассмотрению Межгоссоветом.

Особо необходимо выделить полномочие Межпарламентской ассамблеи — разработка и принятие типовых проектов, на основе которых разрабатываются акты национального законодательства.

С учетом указанных полномочий следует отметить, что юридически выстраивается целенаправленная система механизмов, направленная на гармонизацию (унификацию, сближение) национальных правовых систем стран — членов ЕврАзЭС, в сферах, в которых государства на высшем уровне договорились о сближении и интеграции. Более того, одному из органов — Межпарла-

¹² Решение № 52 Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества «О Межпарламентской ассамблее Евразийского экономического сообщества» (вместе с «Положением о Межпарламентской ассамблее...») (принято в г. Москве 13.05.2002) // СПС «КонсультантПлюс».

ментской ассамблее вменяется в качестве функции обеспечение гармонизации правовых систем стран-членов. Как указывается в ст. 7 Договора об учреждении ЕврАзЭС, Межпарламентская ассамблея является органом парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС, рассматривающим вопросы гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства договаривающихся сторон и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач Сообщества.

Посредством работы национальных органов, Интеграционного комитета, иных структур Сообщества готовятся и разрабатываются идеи, модели, направления гармонизации. Их фиксация происходит на уровне Межгосударственного совета ЕврАзЭС / Высшего евразийского экономического совета в форме его решений, а также заключения межгосударственных соглашений стран-членов. Затем, на основе закрепленных договоренностей о новых сферах, формах и путях интеграции Межпарламентская ассамблея готовит типовые проекты, на основе которых впоследствии разрабатываются акты национального законодательства. Точнее говоря, на основе таких типовых актов, корректируется национальное законодательство в интегрируемых сферах.

В настоящее время в рамках ЕврАзЭС реализуется план действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, в том числе утвержден перечень соглашений, формирующих Единое экономическое пространство¹³. С 1 января 2012 г. Решением Высшего Евразийского экономического совета указанные соглашения введены в действие¹⁴. Пункт 4 Решения Правительства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской

¹³ Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 09.12.2010 № 65 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Решение № 9 Высшего Евразийского экономического совета «О вступлении в силу международных договоров, формирующих Единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации вменено в обязанность обеспечить приведение национального законодательства в соответствие с Соглашениями, указанными в Решении.

Одним из соглашений, принятых в рамках указанного плана действий является Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции¹⁵. Еще ранее в 2007 г. Бюро Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС была разработана и принята Концепция основ законодательства ЕврАзЭС о конкуренции и регулировании монополистической деятельности¹⁶. Как сказано в Концепции, «в государствах, входящих в состав Евразийского экономического сообщества, в настоящее время имеется достаточно развитая законодательная база в сфере конкуренции и регулирования монополистической деятельности. Однако, существующая в государствах Сообщества законодательная база в данной сфере требует своего дальнейшего совершенствования, которое в первую очередь должно идти по пути унификации и гармонизации подходов правового регулирования отношений в указанной сфере на основе использования накопленного опыта».

Принятие концепции открывает в перспективе дорогу разработке проекта основ законодательства о конкуренции и регулировании монополистической деятельности, а затем и самих основ. Аналогичным образом организуется и реализуется работа по унификации и гармонизации национальных законодательств стран-членов в иных областях: таможенной, бюджетной, пенсионной, миграционной и т.д.¹⁷ Таким образом, к настоящему времени созданы организационно-правовые условия дальнейшей социально-экономической интеграции стран — членов ЕврАзЭС в сторону формирования единого экономического пространства.

¹⁵ «Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции» (вместе с «Перечнем товаров, в отношении которых не применяются положения статьи 17...») // СЗ РФ. — 2012. — № 5. — Ст. 545.

¹⁶ Концепция Основ законодательства ЕврАзЭС о конкуренции и регулировании монополистической деятельности. Одобрено в основном постановлением Бюро МПА ЕврАзЭС № 10 от 30 мая 2007 г. Приложение к постановлению Бюро МПА ЕврАзЭС от 30.05.07 № 10. URL: http://www.ipaurasec.org/docs/?data=docs_2.

¹⁷ URL: http://www.ipaurasec.org/docs/?data=docs_2.

После введения в действие с 1 января 2012 г. пакета соглашений, формирующих ЕЭП, в целях обеспечения дальнейшей подготовки документов в развитие базовых соглашений по ЕЭП подготовлен План мероприятий по реализации соглашений, формирующих ЕЭП, который был утвержден Межгоссоветом ЕврАзЭС (Высшим органом Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. Этот План предусматривает разработку и принятие 13 международных договоров и 42 иных документов (протоколов, планов мероприятий и т.д.) в срок до конца 2015 г., в том числе в 2011 г. — 8 международных договоров и 17 иных документов. Кроме того, правительствам сторон предстоит обеспечить выполнение более 70 обязательных мероприятий по 17 базовым соглашениям, формирующим ЕЭП, в соответствии с установленными в них конкретными сроками. Принятие этих документов и выполнение правительствами сторон обязательств по соглашениям обеспечит с 1 января 2016 г. полноценное функционирование ЕЭП¹⁸.

Наряду с гармонизацией и унификацией в ряде случаев соглашения предусматривают и дальнейшее развитие наднациональных юрисдикций и наднационального правоприменения. В частности, Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции предусматривает формирование наднациональной системы защиты конкуренции от антиконкурентных действий, имеющих трансграничное значение на территории двух и более государств — членов ЕЭП. Реализация Соглашения происходит с соблюдением последовательности следующих этапов:

- создание необходимой нормативной базы для функционирования уполномоченного органа в сфере контроля за соблюдением единых правил конкуренции в рамках Единого экономического пространства и для осуществления специального порядка обжалования его решений;
- гармонизация законодательства каждой из сторон в установленном порядке;
- передача Евразийской экономической комиссии полномочий по контролю за соблюдением хозяйствующими субъектами (субъ-

¹⁸ URL: <http://www.evrazes.com/customunion/eepr>.

ектами рынка) сторон единых правил конкуренции, нарушение которых оказывает или может оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территории двух и более сторон.

До конца 2012 г. в силу соглашения стороны должны также сформировать в рамках Суда ЕврАзЭС состава по рассмотрению дел о нарушениях правил конкуренции.

Соглашение предусматривает, кроме того, назначение на национальном уровне органов, ответственных за реализацию соглашения. Распоряжением Правительства РФ от 11.07.2012 № 1236-р от Российской Федерации таким уполномоченным органом определено быть Федеральной антимонопольной службе¹⁹.

Завершая краткое исследование вопросов публично-правовой глобализации на пространстве ЕврАзЭС, можно, в частности, сделать следующие выводы.

Интеграция имеет несколько уровней. Время выявило несколько групп участников интеграционных процессов. Из общего числа стран СНГ всего 9 государств непосредственно связаны с процессами евразийской интеграции, из них шесть государств входят в ЕврАзЭС и еще три — Армения, Молдова, Украина являются наблюдателями. Таким образом, из 9 стран — шесть находятся на следующем — более глубоком уровне интеграции. Из указанных 6 государств-членов три — Беларусь, Казахстан, Россия — своими активными действиями и системой согласованных мер, механизмов, международных соглашений образовали еще более глубокий уровень интеграции, сформировав субевразийское пространство и подсистему органов и институтов в рамках системы органов и регуляторов ЕврАзЭС. Данная система выражена в форматах Таможенного Союза и Единого евразийского экономического пространства Беларуси, Казахстана, Россия. Кроме того, разработана специальная система принятия решений и регулирующих актов для стран тройки формально в рамках Межгосударственного

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2012 № 1236-р «Об уполномоченном органе Российской Федерации по Соглашению о единых принципах и правилах конкуренции от 09.12.2010» // СЗ РФ. — 2012. — № 30. — Ст. 4294.

совета ЕврАзЭС / Высшего евразийского экономического совета, но обязательных только для стран тройки²⁰.

Помимо единых экономических правил ЕЭП трех государств характеризуется также формированием наднациональной юрисдикции в лице, регулирующих, а также правоприменительных органов. К последним, прежде всего, необходимо отнести Евразийскую экономическую комиссию и Суд Сообщества. Таким образом, формируется система глобального управления и регулирования в евразийском регионе.

Для формирования правовых форм глобального регулирования и управления заимствуются институты, понятия, элементы различных отраслей публичного права, в том числе международного, административного, финансового, процессуального. Их синтез формирует особый феномен глобального права, в предмет которого входят и правотворчество, и управление, и юрисдикция.

В рамках ЕврАзЭС и ЕЭП сформирована система правовых механизмов, направленных на последовательную гармонизацию (унификацию, сближение) законодательств стран-членов. Практика интеграции, демонстрирующая пока волю трех государств на наиболее быстрое и последовательное углубление интеграции и развитие ЕЭП приводит к выводу, что процесс гармонизации (унификации, сближения) затрагивает пока также, прежде всего, законодательства именно трех государств-лидеров евразийской интеграции — Беларуси, Казахстана, России. Именно право этих государств при сохранении интеграционной динамики будет подвержено наибольшему гармонизационному реформированию в ближайшей и долгосрочной перспективе.

В связи с этим, для повышения эффективности гармонизации, целесообразна разработка системных механизмов, обеспечивающих проведение политики ЕЭП в самых различных форматах правотворческой работы, проводимой национальными органами в сферах правового регулирования, представляющих предмет регулирования в рамках ЕЭП. Автономное развитие национального

²⁰ См., в частности, п. 1 и п.5. 1. Решения Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 31.05.2001 № 3 (ред. от 10.10.2008) «О Положении о Межгосударственном совете Евразийского экономического сообщества».

правотворчества в релевантных сферах чревато последующими коллизиями норм, конфликтами юрисдикций, интересов, волей, целей и задач национального и евразийского регулирования и управления. Иными словами, нормотворческие инициативы и их реализация на национальном уровне по вопросам, попадающим в предмет интересов и регулирования ЕЭП должны согласовываться на всех этапах в максимально удобном для всех сторон формате с уполномоченными структурами ЕврАзЭС/ЕЭП. В этом случае и процесс интеграции и национального развития действительно будут иметь согласованный характер и развиваться по единому курсу. В настоящее время интеграционные процессы в рамках ЕЭП достаточно глубоко входят уже в национальные правовые системы, поэтому налаживание новых институциональных подходов к национальному правотворчеству представляется вопросом насущным и необходимым. Сегодня же зачастую многочисленные рабочие группы, комитеты и совещания нередко осуществляют подготовительную правотворческую работу по национальному законодательству таким образом, как будто процесс евразийской интеграции происходит не с участием России, а где-то в отношении совсем других государств. Так, например, несмотря на фиксацию еще в 2010 г. правовых принципов защиты конкуренции в евразийском Соглашении о единых принципах и правилах конкуренции, вопросы установления правовых принципов в национальном антимонопольном законодательстве России не входят в объект правотворческого внимания отечественного антимонопольного органа и не поднимаются им на правотворческих совещаниях, при том, что последний является уполномоченным органом²¹ от Российской Федерации по реализации указанного Соглашения.

²¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2012 № 1236-р.

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**МАТЕРИАЛЫ
XI ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ
ПРОФЕССОРА И.П. БЛИЩЕНКО**

Часть II

Москва, 12–13 апреля 2013 г.

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *И.В. Быков*
Дизайн обложки *Б.В. Вершинин*

Подписано в печать 14.02.2014 г. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 39,76. Тираж 100 экз. Заказ № 117

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41