

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ  
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

**10 - 11 апреля 2002 г.**

**МАТЕРИАЛЫ  
МЕЖВУЗОВСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ  
КОНФЕРЕНЦИИ**

**Москва**

**Издательство Российского университета дружбы народов  
2002**

**РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

**10—11 апреля 2002 г.**

**Материалы межвузовской  
научно-практической конференции**

**Москва — 2002**

ББК 67.03  
П 78

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета дружбы народов

Сборник издан при финансовой поддержке  
**Юрия Анатольевича Арсентьева,**  
кандидата юридических наук, ученика И.П. Блищенко

Ответственные редакторы:  
доктор юридических наук *А.Я. Капустин,*  
доктор юридических наук *А.Х. Абашидзе*

П 78 Проблемы международной безопасности и международное право:  
Материалы межвузовской научно-практической конференции / Отв. ред.  
*А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе.* — М: Изд-во РУДН, 2002. — 164 с.

**ISBN 5-209-01752-4**

Книга представляет собой сборник докладов и выступлений участников ежегодной межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко, состоявшейся в РУДН 10—11 апреля 2002 г.

Материалы конференции представляют интерес для практических работников, профессоров, преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов, а также всех интересующихся актуальными проблемами международного права и международных отношений.

**ISBN 5-209-01752-4**

**ББК 67.03**

© Коллектив авторов, 2002

© Издательство Российского университета дружбы народов, 2002

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i> .....	5
<i>Солнцева М.М.</i> Основной доклад .....	10
<i>Абашидзе А.Х., Блищенко В.И.</i> Борьба с международным терроризмом в современных условиях .....	24
<i>Арсентьев Ю.А.</i> Международная финансовая система и проблемы сокращения уровня бедности.....	30
<i>Барри Сайфулайе.</i> Проблема создания международной организации по дистанционному зондированию Земли из космоса .....	42
<i>Чернов С.Н., Щепалов С.В.</i> Некоторые аспекты правовой защищенности иностранных граждан в Республике Карелия и исполнение вынесенных в их пользу судебных актов .....	47
<i>Кашуб Масуд Али Салим.</i> Понятие территориального спора.....	62
<i>Копылов М.Н., Шевырева Е.А.</i> Принципы международного экологического права: некоторые вопросы теории.....	66
<i>Костоева П.</i> О повышении роли Международного суда в системе ООН.....	74
<i>М.М. Монгуш</i> Законодательство о гражданстве Российской Федерации .....	79
<i>Нормантович А.В.</i> Роль информации в эволюции доктрины международной безопасности .....	87
<i>Осиян Н.</i> Проблема определения состава Суда ЕС на современном этапе .....	97
<i>Отке А.И.</i> Устойчивое развитие и коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России.....	101
<i>Хованская Е.В.</i> Правомерность понятия «государственный терроризм» .....	106
<i>Зверев Н.А.</i> Международный трибунал по Югославии: некоторые международно-правовые аспекты .....	114
<i>Гусова З.М.</i> Организация стран — экспортеров нефти: цели, принципы деятельности и членства .....	126
<i>Аддису Гебреизабхиер.</i> Некоторые аспекты соотношения международного и внутригосударственного права (на примере Эфиопии).....	131
<i>Тимофеева-Терёшкина О.Ф.</i> Постоянный форум коренных народов мира.....	135
<i>Телицина М.В.</i> Международно-правовые проблемы оказания помощи при чрезвычайных ситуациях .....	139
<i>Лазарь Л.</i> Роль и функции омбудсманов (комиссаров) в защите прав человека .....	141
<i>Рыбалкин Н.Н.</i> Природа социальной трансформации России и право .....	151



---

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Вот уже два года как среди нас нет глубокоуважаемого профессора Игоря Павловича Блищенко, который при жизни успел создать свою школу в международном праве и воспитать высококвалифицированные кадры, представленные более 100 странами мира, которые с гордостью считаются последователями профессора И.П. Блищенко.

Блищенко Игорь Павлович родился 10 апреля 1930 года, образование высшее, доктор юридических наук, академик Международной академии высшей школы, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Докторскую диссертацию защитил в 1964 году.

И.П. Блищенко работал в 1954 году референтом ТАСС; в 1955—1956 годах редактором по правовым вопросам в Госюриздате; в 1956—1960 годах редактором, старшим редактором, главным редактором издательства ИМО; с 1960 по 1966 год — доцент, проректор по научной и учебной работе в Высшей дипломатической школе МИД СССР. С 1966 по 1978 годы — профессор, заместитель заведующего кафедрой международного права в Московском государственном институте международных отношений (МГИМО) МИД СССР. С 1978 по 1981 годы — ведущий исследователь ИМЭМО АН СССР. С 1981 года работал заведующим кафедрой международного права в Российском университете дружбы народов (РУДН).

Наряду с этим в разные годы И.П. Блищенко работал доцентом Высшей школы КГБ при Совете министров СССР, доцентом Военно-политической академии им. Ленина, доцентом Университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы, доцентом в/ч № 14590, профессором Московского финансового института.

И.П. Блищенко являлся крупным ученым в области международного права, известным в Российской Федерации и за рубежом. Им были сформулированы концепция соотношения международного и внутригосударственного права; осуществлено систематизированное исследование понятия, происхождения, развития и роли международно-правовых мирных средств разрешения межгосударственных споров; им сформулированы концепция международного гуманитарного права, соотношения международного публичного и международного частного права, понятия терроризма, исследование проблемы терроризма как международного преступления; понятие дипломатического права; понятие обычного оружия в международном праве в первом комплексном исследовании проблемы запрещения и ограничения применения обычного оружия; понятие международного уголовного права. Все эти понятия и концепции впервые сформулированы И.П. Блищенко.

По результатам исследований им опубликовано свыше 400 научных работ, в том числе монографий, и в соавторстве — более 20.

Под редакцией и с авторским участием И.П. Блищенко опубликовано более 20 учебников и учебных пособий с грифом Минвуза, например «Освободившиеся страны и международное право», «Международное морское право», «Международное космическое право», «Международные организации», ряд учебных пособий по вопросам дипломатической службы конкретных стран, учебные пособия «Теория и практика международного права США», «Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера» и др.

Работы И.П. Блищенко опубликованы на русском, английском, испанском, немецком, французском, арабском, венгерском, чешском, сербском и португальском языках.

В современной науке международного права И.П. Блищенко возглавлял и руководил научной школой, успешно разрабатывающей теорию современного международного права.

И.П. Блищенко активно участвовал в перестройке учебного процесса в РУДН, возглавлял учебно-педагогическую и научную работу кафедры международного права. Им подготовлено свыше 30 кандидатов наук и 3 доктора наук.

И.П. Блищенко вел большую научно-общественную работу, являясь членом редколлегии журнала «Московский журнал международного права», председателем редакционного совета журнала «Международное право — International Law», членом специализированных советов РУДН, МГИМО и др. научных и учебных учреждений.

И.П. Блищенко участвовал в работе Государственной думы, Совета Федераций, Министерства иностранных дел.

И.П. Блищенко регулярно выступал с научными докладами на международных и всероссийских конференциях и симпозиумах; неоднократно выезжал за границу в составе делегаций в качестве главы делегации, члена, советника, эксперта и консультанта, а также для чтения лекций в различных Университетах, научно-исследовательских центрах (например, в Швейцарию, Великобританию, Австрию, Францию, Германию, Италию, Голландию, США, Венгрию, на Кубу, Японию, Ливан, Египет, Иорданию и др. страны). Например, был главой группы юристов-международников СССР на 51 собрании Ассоциации международного права в Токио, главой советской делегации на международном конгрессе по предотвращению геноцида в Париже, представителем СССР в Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в Женеве, советником советской делегации на Венской конференции о дипломатических сношениях и им-



мунитетах 1961 г., членом советской делегации на семинаре ООН по вопросу о свободе ассоциаций в Лондоне и др.

Многие годы И.П. Блищенко был секретарем МАЮД; членом, экспертом, консультантом и советником делегаций на конгрессах юристов, Всемирного движения за мир, движения солидарности народов Азии и Африки, Международного союза студентов и т.д.

Будучи экспертом ООН И.П. Блищенко совместно с американским профессором Ричардом Бахтером (впервые в истории советско-американских отношений) подготовил для Генерального секретаря ООН монографическое исследование «Обзор существующих принципов и норм международного права, запрещающих и ограничивающих применение отдельных видов оружия» (1973), что явилось серьезным вкладом в разработку концепции международного гуманитарного права.

В качестве эксперта ООН И.П. Блищенко являлся участником многих международных конференций, где разрабатывались и принимались проекты международных соглашений.

Например, в Кембридже (Великобритания), в 1998 году был разработан проект конвенции о запрещении химического и бактериологического оружия; в Лондоне (1998) были разработаны и приняты рекомендации для ООН по мирному разрешению споров в современных условиях.

В качестве эксперта ООН И.П. Блищенко принимал участие вместе с членами Комиссии международного права ООН в разработке концепции Международного уголовного суда. Книга «Международный уголовный суд» (1998), написанная И.П. Блищенко в соавторстве с И.В. Фисенко, представляет собой фундаментальную научную разработку проблем создания и функционирования Международного уголовного суда, осуществляющего правосудие в отношении международных преступлений.

И.П. Блищенко сделал много полезного будучи членом авторитетной независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам, возглавляемой известными всему миру политическими деятелями Ага Ханом Садруддином (Иран) и Хасаном Бен Таллалом (Иордания), в которую входили также многие другие авторитетнейшие политические и общественные деятели современности, например, Роберт С. Макнамара (США), Дэвид Оуэн (Великобритания), Леопольд-Седар Сенгор (Сенегал), Симона Вэй (Франция), Мохаммед Беджауи (Алжир) и многие другие. Комиссия, проделав большую работу, подготовила и опубликовала серию монографий и учебных пособий по международным гуманитарным вопросам. Например, «Международное гуманитарное право в действии», «Исчезнувшие. Метод террора» (1987), «Сохранит ли человечество человечность?» (1988), «Пустыня наступает. Последствия просчетов» (1988) и др.

И.П. Блищенко является основателем Института международного права.

По решению кафедры международного права РУДН и при поддержке Ученого совета РУДН на базе кафедры международного права РУДН 10 апреля (день рождения И.П. Блищенко) ежегодно проводятся международно-правовые чтения памяти профессора И.П. Блищенко. Поскольку научное наследие И.П. Блищенко многогранное, участвовать в этих чтениях приглашаются не только юристы-международники, но и любой, кто занимается правом. Для дальнейшего участия не требуется специального приглашения.

Данный сборник представляет результат конференции, проведенной 10—11 апреля 2002 г. (Приказ ректора РУДН №81 от 21.03.02).

---

---

## ОСНОВНОЙ ДОКЛАД

*М.М. Солнцева*

профессор МГИМО(У) МИД РФ

Дорогие друзья!

Разрешите мне приветствовать участников научно-практической конференции «Проблемы международной безопасности и международное право», посвященной памяти Игоря Павловича Блищенко, и пожелать вам больших успехов в вашей работе.

Мне особенно приятно выступить здесь перед вами, поскольку вы являетесь продолжателями дела, которому академик И.П. Блищенко отдал всю свою жизнь.

Профессор И.П. Блищенко был одним из выдающихся создателей советской, российской школы международного права. Для него был характерен комплексный многосторонний подход к науке международного права. Не случайно профессор А.Л. Колодкин назвал его одним из выдающихся полководцев в области международного права, которого «бросали» на наиболее острые и сложные участки борьбы.

Ученые, политологи, международники-практики, дипломаты отмечают, что его труды всегда были посвящены актуальным проблемам современности. Именно поэтому они и сейчас остаются важнейшими настольными книгами международников всего мира.

Игорь Павлович Блищенко постоянно занимался различными аспектами проблемы международной безопасности. Его интересовали не только военно-политические аспекты международной безопасности, но и вопросы экономической безопасности, поскольку именно «причины экономического

характера всегда находились в центре любых наиболее значительных конфликтов современности»<sup>1</sup>. Даже конфликты, пишет он, казалось бы внешне не имеющие никакого отношения к экономике, как, например, территориальные, на самом деле определялись экономическими интересами и факторами<sup>2</sup>.

Дорогие друзья! Ваша конференция называется научно-практической, и это правильно. Ведь научные изыскания, их результаты имеют тем большую ценность, если они находят применение в жизни, т.е. на практике.

И.П. Блищенко был чудесной личностью. Он был не только выдающимся ученым и талантливым Учителем в высоком смысле этого слова. Он был также блестящим дипломатом и политиком, большим политическим и юридическим практиком, не раз выполняющим сложные, а порой деликатные поручения руководства нашей страны. Ему неоднократно поручались функции в апробировании предварительных оценок позиций нашей страны по наиболее сложным вопросам разоружения, проблем гуманитарного права, включая вопросы вооруженных конфликтов, национально-освободительного движения и др.

Его оценки и позиция были всегда научно обоснованными и подчинены интересам дела. Они не были связаны с его личными персональными качествами. Он никогда не колебался вместе с линией партии, а всегда занимал и отстаивал свою позицию даже в самых сложных политических ситуациях, даже тогда, когда другие отступали, опасаясь за свою карьеру и свою жизнь. Его позиция была всегда в высшей степени профессиональной и определялась интересами дела.

---

<sup>1</sup> *Блищенко И.П., Дориа Ж.* Экономический суверенитет государства. М.: Изд-во РУДН, 2001. С.3.

<sup>2</sup> См.: Дело о пограничной полосе Аузу // *Блищенко И.П., Дориа Ж.* Прецеденты в международном публичном и частном праве. М.: МНИМП, 1999.

Несмотря на невероятные испытания, которые ему пришлось пережить в жизни и те несправедливости, которые бюрократическая система обрушивала на него за его независимую позицию в жизни, он оставался борцом и несгибаемым человеком. А развитие событий вновь и вновь доказывало правоту его оценок и прогнозов.

Даже в период «холодной войны», когда на Западе у него было немало оппонентов, тем не менее, практически у всех он пользовался уважением за свой высочайший профессионализм, справедливость и аргументированную позицию, которую он защищал страстно, порой резко, не боясь сказать правду в лицо, но всегда оставаясь интеллигентным человеком.

В нем удивительно сочетались широта русской, славянской натуры, немецкий педантизм и работоспособность с ярким кавказским темпераментом. Он не был равнодушным человеком, его реакция на несправедливость, неграмотные и некомпетентные решения была высоко эмоциональной, в ряде случаев — стрессовой.

Он был величайшим гуманистом. Именно поэтому его всегда интересовали те вопросы, которые особенно важны для людей, их жизни, их безопасности.

Уважаемые коллеги! Тема вашей научно-практической конференции исключительно актуальна. Ведь обеспечение мира и безопасности как на глобальном, так и региональном уровнях является ключевой проблемой международных отношений.

Но безопасность может рассматриваться не только на глобальном, региональном, государственном уровнях, но также на уровне нации, народности, клана, семьи, наконец, индивидуума. Даже когда мы говорим о личной безопасности человека, мы имеем в виду не только устранение угрозы его

жизни. Для безопасности человека необходимы достойные условия его существования, а это определяется уровнем его жизни, экологической безопасностью, т.е. безопасностью среды его обитания, жилья, воздуха, которым он дышит, воды, которую он потребляет, питания, медицинского обслуживания и т.д.

В период «холодной войны» подходы к обеспечению международной безопасности формировались в рамках биполярной системы международных отношений, сложившихся сразу после Второй мировой войны.

Окончание «холодной войны», дальнейшее усиление взаимозависимости государств и необходимость совместными усилиями решать стоящие перед человечеством проблемы отнюдь не означали окончательного решения вопросов безопасности. Наоборот, надрыв всей прежней структуры безопасности в условиях кардинальных перемен, происходящих на мировой арене на рубеже 80—90-х гг. XX в., распад СССР, Югославии, возникновение новых независимых государств, обострение национально-этнических противоречий, сепаратистских тенденций на фоне роста глобальной взаимозависимости, активизация локальных конфликтов, появление новых угроз позволили выдвинуть соображения о формировании новой системы международных отношений, а, следовательно, вопрос о формировании системы международной безопасности в новых условиях.

Несмотря на призывы КНР и России к строительству многополярного мира с середины 90-х гг. США и их союзники (страны Западной Европы, Япония, Канада) стали активно распространять свое лидерство по всей планете, не останавливаясь и перед использованием силы. В период между декабрем 1995 г. (Дейтоновские соглашения) и операциями в Косово (май 1999 г.) они запустили параллельный ООН нефор-

---

---

мальный механизм международного регулирования, пытаюсь преобразовать «международную систему в «мировое общество». Во время войны в Косово страны НАТО во главе с США вмешались в дела Сербии — страны, которая не граничила ни с кем из членов альянса, руководствуясь новой доктриной «избирательной легитимности». «Они присвоили себе право не только определять, насколько легитимны внутривнутриполитические действия суверенных правительств, но и устанавливать пределы государственного суверенитета»<sup>1</sup>. Это стало серьезным препятствием на пути создания системы коллективной безопасности в новых условиях.

Уважаемые коллеги! Одним из важнейших аспектов международной безопасности являются проблемы экономической безопасности. Сегодня процесс усиления взаимозависимости мировой экономической системы идет как на глобальном, так и региональном уровнях. Новый этап мировой политики выдвигает на передний план именно экономическую составляющую. Экономизация мировой политики и формирование нового качества мировой экономики становятся важнейшим параметром формирующейся сегодня системы международных отношений<sup>2</sup>.

Интеграционные процессы все больше вовлекают в тесное экономическое общение страны и регионы, различные по уровню развития. Согласно классификации ООН, подсистемы мирового хозяйства сегодня представлены тремя большими группами государств. Это развитые страны с рыночной экономикой, развивающиеся страны и страны переходного типа. Несмотря на объективную тенденцию в направлении становления единой планетарной экономической модели в настоя-

---

<sup>1</sup> Богатуров А. Проблемы глобализации // Pro et Contra. Осень 1999.

<sup>2</sup> См.: Современные международные отношения. М.: РОССПЭН, 2001. С.57.

щее время исключительно велико расхождение между экономическими тенденциями указанных трех групп стран, а единого мирового экономического развития еще не создано.

Кроме того, такие новые качества мировой экономической системы как, например, рост числа и многообразия новых «актеров вне суверенитета» в международных отношениях (ТНК, банки, инвестиционные группы) оказывают серьезное влияние на мировую политику.

В российской литературе сегодня часто употребляется слово «глобализация», перекочевавшее к нам от западных авторов. Бросается в глаза, что большинство российских авторов не оценивают глобализацию отрицательно. Правда, порой в публикациях звучит тревога по поводу преувеличения положительных последствий глобализации для развития большей части развивающихся стран и стран с переходной экономикой и международных отношений в целом<sup>1</sup>.

В этой связи нельзя не согласиться с оценкой профессора А. Богатурова теорий глобализации. Так, он, в частности, отмечает, что «теории глобализации безапелляционно акцентируют мировые тенденции к модернизации и преодолению «отсталости» по известным лекалам... В качестве универсальных предлагают образцы решений, выработанных... на основе западного опыта», который насаждают порой силой. Ярким примером может служить ситуация на Балканах. Теории глобализации исходят из единственной версии понимания мирового развития — линейно-прогрессивной. Согласно им, развитие сегодняшнего мира предполагается через его вестернизацию. Причем обращает на себя внимание воинствующий

---

<sup>1</sup> См.: *Володин А.Г., Широков Г.К.* Глобализация: истоки, тенденции, перспективы // *Полис.* 1999. №5; а также: *Коллонтай В.* О нелиберальной модели глобализации // *Мировая экономика и международные отношения.* 1999. №10.



характер глобализационных теорий, их нескрываемую ориентацию на поглощение «отсталых» «передовыми» и борьбой так называемых цивилизаций за выживание, попытками представить западный образ жизни (соблазнительный с позиций современного потребления) в качестве внешнего достижения человеческого интеллекта<sup>1</sup>.

Процессы глобализации охватывают в первую очередь развитые страны и наиболее продвинутое развивающиеся страны, оставляя значительную часть других на периферии мирового хозяйства. Если не найти пути сокращения разрыва в развитии в глобализации возобладают не преимущества, а риски.

Глобализация экономики создает условия для распространения международной экономической преступности. Это — незаконная миграция капитала, отмывание денег, налоговые и таможенные манипуляции, незаконный оборот наркотиков и оружия, которые питают терроризм.

Правительства должны принимать участие в управлении процессами глобализации, используя принципы торговой политики и международное право. Сегодня, когда потенциал крупнейших транснациональных корпораций уже превышает совокупный экономический потенциал целого ряда стран — это просто необходимо.

Сравнительно новым явлением в международных отношениях является движение антиглобалистов как следствие глобализации мировой экономики, которые считают ее инструментом подчинения всех стран интересам США. Антиглобалисты выступают против засилья транснациональных кор-

---

<sup>1</sup> См.: Богатуров А. Синдром поглощения в международной политике // Pro et Contra. Осень 1999. С.28—47.

пораций, за оказание большей помощи развивающимся странам и за списание их долгов западным странам.

Подавляющее большинство активистов движения считают себя противниками не самого процесса глобализации, а его порочных сторон, в частности, унификации стран и народов в соответствии с канонами неолиберального мифа «о едином мире».

Как бы то ни было, на нынешнем этапе мировой политики ее экономический компонент определенно выдвигается на передний план. Таким образом вопросы экономической безопасности становятся одним из основных параметров формирующейся сегодня системы международных отношений.

На нынешнем этапе противоречие между интересами национальной безопасности и глобальной экономической безопасности сохраняется. В отдельных случаях это противоречие может обостряться даже в границах глубоко интегрированных региональных образований, поскольку единого механизма мирового экономического развития еще не создано для торжества нового международного экономического порядка (НМЭП) и создания подлинно гражданского мирового сообщества. Однако усилия профессора И.П. Блищенко и его учеников всегда находились в русле обеспечения всеобщей, в том числе экономической, безопасности на нашей планете. Не случайно одна из последних работ мастера была посвящена принципу уважения экономического суверенитета государства как одному из главных итогов усилий мирового сообщества по прогрессивному развитию принципов и норм НМЭП<sup>1</sup>.

Право государств на обеспечение своей безопасности является одним из проявлений независимости государств и

---

<sup>1</sup> Блищенко И.П., Дориа Ж. Экономический суверенитет государства. М.: Изд-во РУДН, 2001.

вытекает из основного принципа международного права — принципа государственного суверенитета.

Проблемы безопасности сегодня связаны с невероятным ростом преступности, терроризма, появлением новых еще более разрушительных видов оружия, расползанием ядерного оружия, наличием химического и бактериологического оружия, хранение запасов которого, равно как и уничтожение его, сопряжено не только с огромными финансовыми затратами, но и с угрозой для безопасности населения и окружающей среды.

Сегодня политики и ученые говорят о новых вызовах национальной и международной безопасности. Мировое общество стоит перед сменой парадигмы в политике в области безопасности, вызванной, прежде всего, угрозой со стороны международного терроризма.

Терроризм — это глобальный вызов цивилизованному человечеству и наряду с проблемой нераспространения оружия массового уничтожения представляет собой наиболее серьезную и реальную угрозу миру.

Рассматривать международный терроризм и бороться с ним в отрыве от таких явлений, как наркотрафик, незаконная миграция, распространение оружия массового уничтожения, практически бесполезно. Особую опасность представляют угрозы нанесения ущерба ядерным объектам, атомным электростанциям, попытки захвата различных образцов оружия массового поражения, подрыва зарядов большой мощности в общественных местах и другие акции, способные привести к экологическим катастрофам.

Кроме того, в борьбе с международным терроризмом не должно быть двойных стандартов. Объявлять одних террористов (скажем в Чечне) «борцами за свободу», а в других странах — террористами — это нонсенс.

Россия поддержала международную кампанию против терроризма и считает обоснованным и легитимным силовое уничтожение объектов инфраструктуры террористов на территории Афганистана, перекрытие денежных потоков, разоружение подпитывающих их международных финансовых сетей и подставных фирм.

В то же время в современном разбалансированном мире большую тревогу вызывает стремление США действовать подчас в обход международных институтов, включая ООН. Россия не согласна с тем, что США намерены продвигать свои ценности, действуя по принципу «кто не с нами, тот против нас». Такой подход опасен тем, что позволяет произвольно зачислять в разряд государств, поддерживающих терроризм, практически любую страну и начать против нее войну.

Между тем в борьбе с терроризмом необходимо принимать меры по искоренению глубинных причин терроризма. Это, в том числе, неразвитость, бедность, неконтролируемый рост населения, ограниченность природных ресурсов. Если эти экономические, социальные и экологические проблемы переплетаются с крайним национализмом, религиозным, этническим и идеологическим фанатизмом, то это дестабилизирует целые регионы и наносит ущерб глобальной безопасности.

Исключительно сложная, насыщенная острой политической борьбой, резкими поворотами событий международная действительность второй половины XX и начала XXI вв. породила немало религиозных конфликтов несходного происхождения, остроты и масштаба. Конечно, и в период «холодной войны» были опасные кризисы, внутренние вооруженные противостояния, гражданские войны, например, Иракский кризис 1946 г., гражданская война в Китае 1946—1949 гг., в условиях нарастающего глобального противостояния СССР—США. Или гражданская война в Греции во второй половине

---

---

40-х гг. XX в., в которой в той или иной степени были задействованы «третьи» страны в условиях складывающейся bipolarности. Или конфликт в Индокитае, прошедший несколько стадий с 1945 г. до середины 70-х гг.; Берлинские кризисы 1948—1949 и 1961 гг.; конфликт на Корейском полуострове, включая и Корейскую войну 1950—1953 гг.; Ближневосточный конфликт, затянувшийся на многие десятилетия; Карибский кризис 1962 г., Советско-китайский конфликт, Афганский конфликт, Индо-пакистанский конфликт, китайско-индийские спорные вопросы, конфликты в зоне Индийского океана, Камбоджийский конфликт; конфликты в Южно-Китайском море, в частности, проблема архипелага Сиратли; конфликты на африканском континенте, в Латинской Америке и др.

Эти конфликты приводили порой к опасным международно-политическим кризисам и длительным военным действиям, порождая серьезные последствия. Некоторые из них оказывались устойчивыми, затягивались на годы и десятилетия. Другие, затихнув на время, при определенных условиях вспыхивали с новой силой и жесточенностью.

Иногда конфликты сменяли друг друга, перебрасываясь с континента на континент. Нередко они развивались в разных частях земного шара, сохраняя между собой определенную взаимозависимость. Однако многие конфликты в той или иной степени контролировались сверхдержавами, которые их использовали для того, чтобы привлечь на свою сторону новых региональных союзников путем предоставления помощи, в том числе и военной, идеологически близким им сторонам.

В то же время в период «холодной войны» сверхдержавы (в лице СССР и США) стремились любой ценой избежать столкновения на глобальном уровне и вынуждены были спо-

способствовать снижению интенсивности конфликта и переводу его в латентную стадию.

Однако карта мира к началу 90-х гг. претерпела большие изменения. Распад СССР, дробление постсоветского пространства на 15 суверенных государств изменили геополитическую ситуацию для соседних стран (например, для КНР, Турции, стран Центральной и Восточной Европы, Скандинавии), которые прежде взаимодействовали с единым Советским Союзом. Произошли геополитические изменения в Европе в результате объединения Германии, распада Югославии, Чехословакии; претерпели изменения в сторону западной ориентации страны Центральной и Восточной Европы, включая страны Балтии; усилился европеизм — самостоятельность западно-европейских интеграционных структур. С другой стороны, динамичное развитие КНР и Индии, повышение их внешнеполитической активности или, например, усилия Японии, направленные на то, чтобы изменить ситуацию восприятия ее в мире как экономического «гиганта», но политического «карлика», т.е. стремление Японии занять в мировой политике место, соответствующее ее экономической мощи. Все это и многое другое вызывало серьезные изменения в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Южной Азии.

В связи с указанными изменениями с середины 90-х годов в международных отношениях утвердилась плюралистическая однополярность.

На западе в последние годы укрепилась доктрина о праве на вмешательство мирового сообщества во внутренние дела государства не только для поддержания международного мира и безопасности, но и по гуманитарным причинам (humanitarian intervention).

В 90-е гг. XX в. члены ООН отказывались признать правомерность «вмешательства по гуманитарным причинам»,

предпочитая рассматривать ситуации, где имелись признаки «гуманитарной катастрофы» под углом зрения главы VII Устава ООН: «угрозы миру, нарушение мира или акт агрессии».

Россия, Белоруссия, КНР, Индия и ряд других стран осудили вооруженное нападение НАТО на Югославию как вмешательство во внутренние дела и акт агрессии против суверенного государства.

Сегодня на повестке дня стоит вопрос о будущем планетарного политико-правового режима. От того, как он будет решаться, в значительной степени будет зависеть развитие международных отношений.

Наконец, говоря о том, что в настоящее время меняются подходы к проблеме обеспечения международной безопасности, нельзя не отметить того, что новая ситуация, сложившаяся в мире затрагивает в огромной степени государства Азии и Африки — регионов, отличающихся высоким уровнем конфликтности.

Многие африканские и ряд азиатских стран сегодня ощущают потерю интереса к ним со стороны развитых государств. Они вынуждены собственными усилиями решать проблемы своей безопасности. И в этих условиях региональные «центры силы», стремясь повысить свое значение, наращивают военную силу, стремясь к обладанию оружием массового поражения, включая ядерное. Усиление противоборства между региональными «центрами силы» ведет к осложнению процесса обеспечения региональной безопасности как части безопасности глобальной. В то же время высокоразвитые страны оказывают помощь лишь там, где они имеют определенный интерес экономического или политического порядка.

Сегодня, когда оказались тесно взаимосвязанными общественные проблемы и проблемы международной стабильности, особая роль в их решении принадлежит международ-

ным организациям, среди которых ООН и ее специализированные учреждения занимают особое место.

Именно перед ними стоит задача более активно, чем прежде, решать не только проблемы мира и безопасности, но также проблемы окружающей среды, экономического развития, роста численности населения, гуманитарных катастроф, т.е. различных аспектов безопасности. Силы ООН по поддержанию мира должны участвовать не только в урегулировании конфликтов, разделении конфликтующих сторон, но и следить за соблюдением прав человека, отслеживать гуманитарные проблемы, особенно в «горячих» точках планеты.

Конечно, нынешняя сложная ситуация в международных отношениях не вселяет больших надежд на то, что сотрудничество в области обеспечения безопасности приведет к быстрым позитивным результатам.

Именно поэтому только совместное сотрудничество, только совместные усилия всего мирового сообщества могут сохранить мир и стабильность, обеспечить безопасность как в регионах, так и на глобальном уровне. При этом решающим фактором был и остается человек, а не формальные схемы систем международной безопасности, создание которых само по себе еще ничего не решает. Именно о безопасности людей надо заботиться в первую очередь.

Именно этому учил своими работами и личным примером великий гуманист нашего времени профессор И.П. Блищенко.



---

---

**БОРЬБА С МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ  
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

*А.Х. Абашидзе*

доктор юридических наук, профессор,  
гл. редактор журнала «Международное право — International Law»

*В.И. Блищенко*

кандидат юридических наук, доцент

Трагические события в США 11 сентября 2001 г. заставили весь мир по-новому подойти к оценке угроз современного терроризма, пересмотреть существующие системы безопасности и меры, которые международное сообщество может противопоставить самому главному вызову нового тысячелетия.

Какие основные выводы следует сделать в связи с этими трагическими событиями?

Во-первых, эти события подвели окончательную черту под «холодной войной» и заставили бывших вероятных противников искать точки соприкосновения. Об этом, в частности, свидетельствовала незамедлительная реакция со стороны президента России оказать помощь США.

Во-вторых, стало очевидным, что в одиночку в борьбе против международного терроризма успеха не добиться никому.

В-третьих, настало время мировому сообществу предпринять решительные усилия по выработке всеобъемлющего универсального документа по борьбе с международным терроризмом, для чего, в первую очередь, необходимо наличие политической воли великих держав.

К сожалению следует констатировать, что эти трагические события не оказались достаточными для создания широкой антитеррористической коалиции. Причина этого, как об этом говорят политики, однобокое американское видение мира и их упрощенный подход к нему. Это подтверждается, в частности, посланием президента США Джорджа Буша «О положении страны»: возникли расхождения в оценке международных событий. В этом отношении привлекает внимание на себя опасение министра обороны Франции Алена Ришара, который утверждает, что антитеррористическая коалиция, возникшая после трагедии 11 сентября, развалится сразу же, как только США, не советуясь с союзниками, нанесут удар по Ираку.

Расхождение со сторонниками США имеется и по другим странам, в отношении которых США высказывают обвинения в причастности к поддержке террористов, в распространении ядерного оружия или считают их лидеров диктаторами.

Мировое сообщество все больше убеждается в том, что для искоренения терроризма и ослабления международной напряженности гораздо важнее добиться прогресса в ближневосточном урегулировании, чем, например, патрулировать Кабул или всеми средствами стремиться оказаться в Панкисском ущелье Грузии на границе с Россией.

Время, прошедшее после 11 сентября, показывает, что в ООН процесс выработки всеобъемлющего договора по борьбе с международным терроризмом, несмотря на представленный Индией проект, не тронулся с прежнего места. Вместе с тем на региональном уровне, особенно на западноевропейском, наряду с положительными моментами появляются и такие, которые могут иметь негативные последствия как для выра-

ботки универсального механизма в данной области, так и для обеспечения прав и основных свобод человека.

Здесь речь идет, в первую очередь, о решении Европейского совета в г. Гёнте (октябрь 2001 г.), который потребовал от министров внутренних дел и юстиции 15 государств — членов Европейского союза предпринять конкретные меры для введения общеевропейского ордера на арест и подтвердил решение отказаться от принципа двойного обвинения задержанных лиц, включая за террористические акты. Иными словами, речь идет об отказе от прежних договоренностей этих государств по проблемам экстрадиции.

Напомним, что Европейская конвенция о выдаче 1957 г. (Россия является участницей с марта 2000 г.) и Дополнительный протокол к ней 1975 г. действительно содержат длительную и сложную процедуру экстрадиции обвиняемых в преступлении лиц, однако такая процедура содержит и гарантии от злоупотреблений со стороны запрашиваемого государства, особенно, когда речь идет о преследовании по политическим мотивам. В этом случае выдача не осуществляется, поскольку запрашиваемая сторона имеет достаточные основания полагать, что просьба о выдаче была сделана с целью судебного преследования лица в связи с его политическими убеждениями.

И тем не менее, государства — члены Европейского союза намереваются взамен судебных процедур об экстрадиции ввести единый ордер на арест. Уже сейчас 6 из 15 государств — членов Европейского союза решили с опережением на год, т.е. с января 2003 г., ввести у себя в действие единый европейский ордер на арест. Он предусматривает применение для трех десятков тяжких преступлений, касающихся, в том числе, терроризма, организованной преступности, контрабанды наркотиков, ряда финансовых преступлений.

Готовы ли государства — члены Евросоюза ввести единый ордер на арест и при этом не нарушать основополагающие права и свободы человека, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, особенно принципы невмешательства во внутренние дела государств и самоопределения народов?

В законодательстве только 6 из 15 государств — членов Евросоюза закреплено определение терроризма. Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 г. также не содержит определения терроризма: в ней перечислены лишь некоторые деяния, подпадающие под действие положения ряда действующих конвенций (Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, Гаага, 16 декабря 1970 г.; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, Монреаль, 23 сентября 1971 г. и др.). Несмотря на отсутствие общепринятого понятия терроризма, министры иностранных дел и юстиции 15 государств — членов Евросоюза уже достигли политической договоренности о едином определении понятия терроризма. Более того, они договорились также о введении максимального наказания за пособничество и руководство террористической группировкой — 8 и 15 лет тюремного заключения соответственно. Трудно представить как все это можно осуществить на практике.

Решение министров иностранных дел и юстиции государств — членов Евросоюза о создании единого визового банка данных, по мнению специалистов, будет направлено, в первую очередь, против тех лиц, которые ищут убежища (например, беженцы) и в отношении которых все больше ужесточается режим в этих государствах.

С введением единого ордера на арест в условиях отсутствия общепринятого определения терроризма возникает про-

блема о разграничении между организациями террористическими и организациями, ведущими национально-освободительное движение. Например, попадает ли в список террористических организаций организация «Эускади та аска-тасуна» (ЭТА — Страна басков и свобода) или ее политическое крыло — националистическое движение «Эрри Батасуна». Как известно, эти организации добиваются создания самостоятельного государства из трех северных провинций Испании и трех юго-западных департаментов Франции, населенных басками. Получается, что Евросоюз вторгается в ту область, которая до сих пор являлась внутренним делом соответствующих государств. Насколько это целесообразно или оправдано? Недавно Португалия одобрила поправку к Конституции, предусматривающую при необходимости выдавать португальских граждан властям стран — членов Европейского союза. Это тоже новое явление в законодательстве государств, особенно в области обеспечения конституционных прав граждан.

В свете сказанного резонно выглядит следующий факт: ряд задержанных террористов признались в том, что путешествовали с фальшивыми загранпаспортами той или иной страны — члена Европейского союза. Одна из причин такого положения вещей — отсутствие единых стандартов. Требование к внешнему виду паспортов стран — членов Евросоюза крайне расплывчаты. Была достигнута лишь договоренность о том, что паспорта должны быть темно-красного цвета. По оценке экспертов по борьбе с терроризмом, сейчас можно приобрести фальшивый паспорт подобного рода за 700 долл. США.

Борьба с международным терроризмом требует глобального подхода, а антитеррористическое сотрудничество государств должно привести к созданию унифицированной международно-правовой базы. В этом отношении за основу мож-

но взять недавно внесенный в ООН Индией проект конвенции о борьбе с международным терроризмом, а также учесть прежние предложения, внесенные еще Советским Союзом. При таком подходе исключаются двойные стандарты в определении терроризма и террористов.

Настало время вывести терроризм из категории общеуголовных преступлений и включить в категорию особо опасных преступлений против человечества. Необходимо на этом этапе развития человечества определить единый перечень угроз, исходящих от международного терроризма и выработать единый механизм противодействия им.

---

---

## МЕЖДУНАРОДНАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ПРОБЛЕМЫ СОКРАЩЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ

*Ю.А. Арсентьев*

кандидат юридических наук

1997—2006 гг. объявлены как первое Десятилетие ООН по борьбе за ликвидацию нищеты.

На «саммите тысячелетия» ООН лидеры государств — членов ООН заявили о своей решимости «не пощадить усилий» для избавления своих граждан «от унижительных и бесчеловечных условий крайней нищеты». В частности, они объявились к 2015 г. наполовину сократить число людей в мире, живущих в условиях крайней нищеты.

В Послании Председателя Совета исполнительных директоров Всемирного банка<sup>1</sup> говорится: «Сокращение уровня бедности вдвое к 2015 г. может быть достигнуто только в том случае, если мы найдем новые пути координации наших усилий»<sup>2</sup>. По концепции Всемирного банка главным фактором успеха в деле сокращения бедности остается экономическое развитие.

Мировое сообщество начиная с 50-х гг. XX в. пытается определить приоритеты международного развития, в котором

---

<sup>1</sup> Международный банк реконструкции и развития (МБРР), созданный в 1945 г., и Международная ассоциация развития (МАР), созданная в 1960 г., вместе образуют «Всемирный банк». Всемирный банк — организация, задачей которой является содействие развитию, борьба с бедностью и повышение уровня жизни населения в развивающихся странах. Банк предоставляет кредитные средства, консультативные услуги по вопросам экономической политики, техническую помощь.

<sup>2</sup> Годовой отчет Всемирного банка. 2000. Ежегодный обзор и итоги финансовой деятельности. Всемирный банк, Вашингтон, 2000. С.5.

проблемам экономического развития всегда отводилось особое внимание.

В 50—60-е гг. XX в. индустриализация, проводимая государством, была, по общему мнению, лучшей стратегией экономического развития. Однако в 70-е гг. единоклассники в этом вопросе было утрачено под влиянием отмены фиксированных валютных курсов и двух нефтяных кризисов, имевших тяжелейшие последствия для развивающихся стран.

В этих кризисных ситуациях начал формироваться так называемый «вашингтонский» консенсус в отношении рыночных реформ, который определил следующие десять направлений политики развития:

- 1) налогово-бюджетная дисциплина;
- 2) переориентация государственных расходов в пользу образования, здравоохранения и инвестиций в инфраструктуру;
- 3) налоговая реформа — расширение налоговой базы и снижение предельных налоговых ставок;
- 4) процентные ставки, определяемые рыночной конъюнктурой и имеющие положительные значения в реальном выражении;
- 5) обменный курс валют, определяемый на основе спроса и предложения;
- 6) либерализация торговли — замена количественных ограничений едиными низкими тарифами;
- 7) открытость для прямых зарубежных инвестиций;
- 8) приватизация государственных предприятий;
- 9) отмена нормативных актов, которые ограничивают конкуренцию, а также разумный надзор за работой финансовых учреждений;



10) юридическая защита имущественных прав<sup>1</sup>.

Однако, вскоре стало очевидным, что упрощение стратегии развития и борьбы с бедностью зачастую бывают обманчивы.

Вместе с тем следует отметить, что во второй половине XX в. достигнут значительный прогресс в снижении уровня бедности. С 1965 по 1988 гг. средние доходы населения развивающихся стран возросли более чем вдвое, и только за 1990—1988 гг. число людей, живущих в крайней нищете, уменьшилось на 78 млн. чел.

Средние темпы инфляции в развивающихся странах снизились примерно с 15% в начале 80-х гг. до 7% в 1997 г. Однако в целом темпы роста в развивающихся странах вызывают разочарование. Проблема в основном заключается в том, что многие из этих стран сталкиваются с серьезными внешними факторами, такими как более высокие процентные ставки, изменчивые потоки капитала и ухудшающиеся условия торговли<sup>2</sup>. Согласно оценкам, протекционистская политика промышленно развитых стран приводит к ежегодным потерям в уровне благосостояния, которые более чем в два раза превышают объем помощи на цели развития.

Кроме того, глобальные достижения последних десятилетий распределяются крайне неравномерно. Средние доходы в 20 наиболее богатых стран в 37 раз превышают средние доходы в 20 беднейших, и за последние 40 лет этот разрыв удвоился. Хотя в Восточной Азии количество людей, живущих

---

<sup>1</sup> См.: *Williamson J.* Democracy and the “Washington Consensus” // *World Development* 21, 1993.

<sup>2</sup> См.: *Лустиг Н., Стерн Н.* Расширение круга задач по сокращению бедности: создание возможностей, наделение правами, обеспечение безопасности // *Финансы и развитие.* Декабрь, 2000. С.4.

менее чем на 1 долл. США в день<sup>1</sup>, сократилось приблизительно с 420 млн. чел. в 1987 г. до 280 млн. чел. в 1998 г.<sup>2</sup>, 44% бедного населения мира приходится на страны Южной Азии, однако в Латинской Америке, Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары количество бедных продолжает расти. В странах Европы и Центральной Азии, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике, количество людей, живущих менее чем на 1 долл. США в день, выросло более чем в двадцать раз<sup>3</sup>.

В начале нового тысячелетия бедность остается глобальной проблемой огромных масштабов. Из 6 млрд. людей, населяющих нашу планету, 2,8 млрд. живут меньше чем на 2 долл. США в день, а 1,2 млрд. — менее чем на 1 долл. США в день. Из каждых 100 детей младенческого возраста 6 не доживают до года, а 8 — до пяти лет. Среди тех, кто достигает школьного возраста, 9 мальчиков и 14 девочек из каждых ста

---

<sup>1</sup> Всемирный банк осуществляет расчет глобальных показателей бедности с 1990 г. При проведении расчета в октябре 1999 г. использовались новые данные выборочного обследования и информация о ценах. Расчет масштабов бедности основан на данных о потреблении или доходе, собранных путем обследования домохозяйств. В настоящее время в наличии имеются данные по 96 странам, которые охватывают 88% населения развивающихся стран. В 1999 г. черта бедности была установлена на уровне медианы 10 наиболее низких показателей черты бедности (1,08 долл. США в день в ценах паритета покупательной способности 1993 г.). Верхняя черта бедности — 2 долл. США в день — отражает показатель черты бедности, обычно используемый применительно к странам с доходом ниже среднего. Показатели черты бедности — 1 или 2 долл. США в день — могут быть использованы лишь в качестве показателей глобального прогресса, но их нельзя применять для оценки развития конкретной страны.

<sup>2</sup> См.: *Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petch S. Voices of the Poor: Crying Out for Change.* New York: Oxford University Press, 2000.

<sup>3</sup> См.: *Narayan D., Patel R., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S. Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press, 2000.

---

---

детей не поступают в начальную школу. Если в богатых странах недоедает менее 5% детей в возрасте до 5 лет, то в бедных странах недоедает уже 50%.

Задача дальнейшего сокращения бедности будет осложняться демографическими изменениями, которые произойдут в будущем. В ближайшие 25 лет численность населения мира увеличится примерно на 2 млрд. чел., причем это увеличение почти полностью произойдет за счет развивающихся стран.

Для развивающихся стран, если сохранятся нынешние тенденции, никогда не будут доступными рынки промышленно развитых стран (ныне доходы развивающихся стран от их экспорта превышают 1 500 млрд. долл. США). Например, тарифы, введенные промышленно развитыми странами на такие основные товары, как мясо, сахар, молочные продукты, почти в пять раз превышают цены производителей. Тарифы ЕС на мясные продукты почти достигают 826%<sup>1</sup>. Промышленно развитые страны осуществляют протекционистскую политику, которая делает совершенно бессмысленным развитие собственной промышленности бедными странами. Такого рода барьеры развивающимся странам чрезвычайно трудно преодолеть. Если бы таких барьеров не было дополнительные доходы развивающихся стран превысили бы 100 млрд. долл. США, что более чем в два раза превосходит объем ежегодной финансовой помощи.

Наименее развитые страны, в которых проживают 10% мирового населения, на данном этапе практически не участвуют в мировой торговле и не получают инвестиций. На эти

---

<sup>1</sup> См.: Trade Development and Poverty Reduction. Issues paper prepared for meeting of Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries (Development Committee), World Bank and International Monetary Fund, 31 March, Washington, D.C. 2000.

страны ежегодно приходится лишь 12 млрд. долл. США в виде помощи, всего 25 млрд. долл. США доходов от экспорта и 5 млрд. долл. США в виде прямых иностранных инвестиций.

В 1996 г. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликовала доклад «Формируя XXI век: вклад сотрудничества в области развития», в котором выделила семь целей в области развития, закрепленных в соглашениях и резолюциях конференций, проведенных Организацией Объединенных Наций в первой половине 90-х гг. В своей речи на Ежегодных совещаниях Всемирного банка и МВФ в 1999 г. Директор-распорядитель МВФ Мишель Камдессю провозгласил их «семью обязательствами в целях обеспечения устойчивого развития». В своем вступлении к документу под названием: «Лучший мир для всех: успехи в достижении целей международного развития» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, Генеральный секретарь ОЭСР Дональд Джонстон, Директор-распорядитель МВФ Хорст Келер и Президент группы Всемирного банка Джеймс Вулфенсон заявили: «Наши организации энергично используют эти цели в области развития в качестве общей основы, направляющей нашу политику и программы, и для оценки нашей эффективности». Цели включены в Декларацию тысячелетия ООН, принятую главами государств и правительств.

К этим семи целям в области международного развития относятся:

1. Сократить вдвое долю населения, живущего в крайней нищете, за период с 1990 г. по 2015 г.

2. Обеспечить к 2015 г. охват всех детей начальным школьным образованием.

3. Добиться к 2005 г. прогресса в продвижении к равенству полов и расширению прав и возможностей женщин пу-

тем ликвидации неравенства полов в системах начального и среднего образования.

4. За период с 1990 по 2015 г. снизить младенческую и детскую смертность на две трети.

5. За период с 1990 по 2015 г. снизить уровень материнской смертности на три четверти.

6. К 2015 г. обеспечить доступ к услугам репродуктивной медицины для всех, кто в этом нуждается.

7. Реализовать национальные стратегии устойчивого развития к 2005 г., с тем чтобы добиться к 2015 г. перелома тенденций к утрате экологических ресурсов.

Конференция ООН, проходившая в 2001 г. в Брюсселе, посвященная проблемам доступа 49 наименее развитых стран к рынкам промышленно развитых стран не смогла выработать какие-либо эффективные механизмы по преодолению искусственных барьеров. Промышленно развитые страны не прислушались к призыву «саммита тысячелетия» утвердить политику свободного от налогов и квот доступа на рынки «практически всех» товаров из наименее развитых стран за исключением оружия. Хотя страны ЕС на словах поддержали эту идею, однако вместе с тем им пришлось заверить африканские страны и страны Карибского и Тихоокеанского региона, которые пользуются привилегированным доступом к рынку ЕС, что они не понесут ущерба в результате уступок другим наименее развитым странам.

Ныне рассматриваются четыре основных направления деятельности на международном уровне в области сокращения масштабов бедности: 1) расширение доступа на рынки богатых стран для товаров и услуг из развивающихся стран; 2) снижение риска экономических кризисов; 3) содействие производству международных общественных благ, принося-

щих пользу бедным; 4) обеспечение права голоса на мировых форумах для бедных стран<sup>1</sup>.

В 2000 г. семь стран получили право на снижение долгового бремени в рамках Расширенной инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности, шесть из которых приходится на Африку. Сумма, на которую сократится общая задолженность этих стран в рамках Расширенной инициативы, достигает 84 млрд. долл. США.

Следует отметить, что наибольший прогресс достигнут в обсуждении международной финансовой архитектуры. В 1999 г. для обсуждения на постоянной основе вопросов предотвращения и управления системными финансовыми кризисами была создана Группа 20. В группу входит семь развивающихся стран (Аргентина, Бразилия, Индия, Китай, Республика Корея, Мексика и Южная Африка). Однако в официальном порядке эта структура не предусматривает участия беднейших стран, которые, не будучи пока интегрированы в мировую экономику в такой степени, чтобы стать источником системного кризиса, могут, тем не менее, от него пострадать. Более удачную модель интеграции развивающихся стран в процесс решения мировых проблем представляет Глобальный экологический фонд, деятельность которого направлена на содействие международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды. Половина членов его совета — представители развивающихся стран.

Многие специалисты считают, что помимо участия в обсуждениях и принятии решений, развивающиеся страны должны иметь возможность надлежащим образом представлять свои собственные интересы. Например, бедные страны находятся в неблагоприятном положении на переговорах в

---

<sup>1</sup> См.: Доклад о мировом развитии. 2000/2001. Наступление на бедность. М.: Изд-во «Весь мир», 2001.

---

---

ВТО по проблемам, связанным с рабочей силой, экологией и правами интеллектуальной собственности. Почему? Обсуждение этих вопросов в ВТО — непрерывный процесс, в ходе которого, по оценкам, проводится более 45 встреч в неделю. Однако только две трети развивающихся стран имеют свои представительства в Женеве, в том числе всего 12 из 29 наименее развитых стран — членов ВТО, и эти представительства зачастую должны представлять страну также и в других международных организациях. Было подсчитано, что почти 60% развивающихся стран — членов ВТО испытывают затруднения в осуществлении своего участия в организации<sup>1</sup>.

Одной из попыток решения этих проблем было создание Комплексного механизма оказания помощи наименее развитым странам в вопросах торговли, цель которого — расширение масштабов помощи в вопросах торговли, предоставляемой шестью международными организациями-участниками и другими партнерами в области развития. Эта инициатива была выдвинута на Сессии на высшем уровне по комплексным инициативам по развитию торговли в наименее развитых странах, которое состоялось в октябре 1997 г. В нем участвовали МВФ, Центр по международной торговле, ЮНКТАД, ПРООН, Всемирный банк, ВТО. Несмотря на «оценку потребностей», представленную 40 бедными странами, процесс разворачивается медленными темпами. Развивающиеся страны выразили разочарование в связи с ограниченностью финансовых обязательств, принимаемых на себя странами-донорами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Michalopoulos C. Developing Countries' Participation in the World Trade Organization // World Economy 22(1), 1999.*

<sup>2</sup> См.: *Trade, Development and Poverty Reduction. Issues paper prepared for meeting of Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries (Development Committee), World Bank and International Monetary Fund, 31 March, Washington, D.C. 2000.*

Международные усилия по достижению стабильности, которые активизировались в период азиатского кризиса, постепенно сошли на нет после его окончания. Основное внимание уделялось созданию и внедрению международных стандартов в области финансовой практики и распространения финансовой информации. Задача заключалась в предоставлении участникам финансовых рынков доступа к своевременной и достоверной информации, необходимой им для принятия решений, а также для обеспечения эффективности финансовых институтов. С этой целью МВФ разработал стандарты в области распространения финансовой информации, устойчивости финансового сектора и прозрачности в бюджетной, кредитно-денежной и финансовой сферах. Другие учреждения занимаются разработкой стандартов в таких областях, как банкротство, корпоративное руководство, бухгалтерский учет, аудит и регулирование рынка ценных бумаг.

Однако на некоторых других направлениях работа застопорилась. Например, весьма скромный прогресс был достигнут в создании средств заблаговременного предупреждения международного сообщества о надвигающейся опасности<sup>1</sup>. Не очень продуктивными оказались и усилия по разработке четких руководящих принципов привлечения частного сектора к работе по предотвращению и урегулированию кризисов, что могло бы ограничить моральный риск, укрепить рыночную дисциплину путем повышения качества оценки риска и создать более благоприятные перспективы как для должников, так и для кредиторов в области урегулирования задолженности. В силу того что решение этих проблем стало воспринимается как менее срочная задача в период преодоле-

---

<sup>1</sup> См.: Goldstein M., Kaminsky G., Reinhart G. Assisting Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets. Washington, D.C. Institute for International Economics, 2000.



---

---

ния последствий азиатского кризиса, возникает опасность полного бездействия — а исторический опыт свидетельствует о том, что угроза возникновения новых кризисов вполне реальна.

С учетом этого развивающиеся страны могут направить свои усилия на принятие краткосрочных мер предосторожности в целях ограничения степени своей подверженности риску<sup>1</sup>. Эти меры могут быть двух типов: контроль над потоками капитала и меры по повышению ликвидности.

Это в первую очередь касается сельскохозяйственной продукции, поскольку более двух третей бедного населения развивающихся стран живет в сельской местности.

Экспорт сельскохозяйственной продукции оказался мощным определяющим фактором роста сельского хозяйства в целом<sup>2</sup>. Поэтому особое беспокойство вызывает тот факт, что если в 1985—1994 гг. объем мировой торговли промышленной продукцией ежегодно возрастал на 5,8 процента, то объем торговли сельскохозяйственной продукцией увеличился только на 1,8 процента.

Эти барьеры являются серьезным препятствием на пути развивающихся стран, стремящихся выйти на экспортные рынки. Согласно оценкам, тарифы на сельскохозяйственную продукцию, устанавливаемые странами с высоким уровнем доходов, и другие меры протекционизма, например субсидии, ежегодно приводят к потерям благосостояния в развивающихся странах на сумму 19,8 млрд. долл. США, что составило

---

<sup>1</sup> См.: World Bank. Global Development Finance 2000. Washington, D.C. 2000.

<sup>2</sup> См.: Scandizzo P.L. Growth, Trade and Agriculture: An Investigative Survey. FAO Economic and Social Development Paper 143. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 1998.

почти 40 процентов официально предоставленной им помощи на цели развития в 1998 г.<sup>1</sup>.

Торговые барьеры, вводимые развитыми странами, могут существенно снизить эффективность усилий бедных стран, направленных на достижение экономического роста. Устранение политических препятствий на пути ликвидации подобных барьеров в значительной мере может способствовать сокращению масштабов бедности в развивающихся странах. По некоторым оценкам, перекосы в их собственной торговой политике наносят серьезный ущерб благосостоянию стран с высоким уровнем доходов — в год теряется 63 млрд. долл. США только из-за перекосов в тарифной политике в отношении сельскохозяйственной продукции<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Anderson K., Hoekman B., Strutt A. Agriculture and the WTO: Next Steps. Paper presented at Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Avernoes Conference Centre, 20—22 June, Helnaes, Denmark, 1999.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

---

---

## ПРОБЛЕМА СОЗДАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ДИСТАНЦИОННОМУ ЗОНДИРОВАНИЮ ЗЕМЛИ ИЗ КОСМОСА

*Барри Сайфулайе* (Гвинея)

кандидат юридических наук,

Российский университет дружбы народов

Путь к учреждению подобного органа представляет собой (и какое-то время еще будет представлять) пересечение полосы препятствий политического, юридического, технического и финансового характера, наиболее важные из которых проистекают из противоречивости интересов как отдельных государств, так и групп государств.

Может вызвать удивление тот факт, что наиболее трудными для урегулирования представляются именно юридические проблемы. Это тем более удивительно, что в современном международном праве свободный сбор сведений, получаемых со спутников, их обработка и интерпретация, свободное распространение информации в целях охраны окружающей среды уже в общем признаны в качестве правомерной деятельности.

Именно таков международно-правовой смысл основных положений Договора о космическом пространстве от 1967 г., первая статья которого гласит, что «космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, может свободно исследоваться и использоваться всеми государствами, без какой-либо дискриминации, в условиях равноправности и в соответствии с международным правом», и что «научные исследования являются свободными в космическом пространстве, включая Луну и иные небесные тела, и государства должны облегчать и поощрять международное сотрудничество в области этих исследований».

Естественно, что вся эта деятельность по исследованию и использованию космического пространства «должна проводиться на благо и во имя интересов всех стран, независимо от стадии их экономического или научного развития», и что она является «достоянием всего человечества в целом».

Важно отметить, что наряду с Договором 1967 г. о космическом пространстве, который применим ко всем видам космической деятельности, в рамках ООН, в специальном документе, принятом в 1986 г. без голосования на Генеральной ассамблее ООН, были выработаны принципы, регулирующие дистанционное зондирование Земли (ДЗЗ) из космоса. В числе положений этого документа, следует выделить в первую очередь подтверждение свободы исследования и использования космического пространства в той же формулировке, которая имела место в Договоре по космосу 1967 г. В контексте этих принципов ДЗЗ означает «наблюдение за земной поверхностью из космического пространства с использованием свойств электромагнитных волн, испускаемых, отражаемых или преломляемых объектами наблюдения, в целях совершенствования управления природными ресурсами, обустройства территорий или защиты окружающей среды».

Определенная структура международного сотрудничества в области научных исследований окружающей среды Земли уже существует. Многочисленные проекты наблюдения за нашей планетой были разработаны и частично скоординированы в рамках международных межправительственных организаций, таких как Всемирная метеорологическая организация (ВМО), ЮНЕСКО или Программа Объединенных Наций по окружающей среде (ПРООНОС). Выделим, в частности, Всемирную программу по исследованию климата (ВПИК), созданную ВМО при содействии Международного совета научных союзов (МСНС) в 1979 г. В рамках этой последней ор-

---

---

ганизации, которая по своему характеру является неправительственным органом, особенное внимание в последние годы привлекает реализация Международной программы «геосфера-биосфера» (МППБ).

В течение прошедших лет предлагалось множество проектов, предусматривающих создание международной организации по космосу или других видов органов, предназначенных для осуществления различных функций в сфере космической деятельности. Большая часть этих предложений имела основной целью проверку договоров о разоружении и контроль над международными кризисами.

Можно отметить, в частности, инициативу, касающуюся образования Международного агентства по спутниковому контролю, с которой выступила Франция в 1978 г. Главной функцией такого агентства являлись бы сбор, а затем частичная или полная обработка данных, полученных с существующих гражданских спутников, и доведение результата этих операций до сведения своих членов.

Важно отметить, что наряду с проверкой соглашений о разоружении и контроле над кризисами эти данные должны были бы серьезно способствовать предупреждению естественных катастроф и иных стихийных бедствий, а также разработке определенных программ развития в этой области.

Предполагалась, что такая организация представляла бы собой независимый специализированный орган, относящийся к Организации Объединенных Наций, имеющий: Ассамблею, в которую вошли бы все государства — члены ООН и обладающую общей территориальной компетенцией; Совет, который мог бы состоять из 30 государств-членов и посты, в котором были бы распределены среди наиболее активных стран в космической области, а остальные члены отбирались бы следуя принципу справедливого географического распределения;

Секретариат, состоящий из генерального директора и необходимого для нужд организации количества чиновников международного класса.

Крайне важно добавить, что Всемирная космическая организация должна была создать также систему сбора и распространения информационных данных об исследовании и использовании в мирных целях космического пространства. Для выполнения своих функций Организация могла бы «создать в сфере практического освоения и использования космического пространства специализированные предприятия, которые функционировали бы на основе абсолютной финансовой самостоятельности или как коммерческие товарищества».

Исходя из основных элементов структуры новой организации, можно было бы изучить как положительный, так и отрицательный опыт всех существующих органов, близких ей по сфере деятельности, и в первую очередь организаций, входящих в систему ООН.

Во всем, что связано с организациями, работающими в области космического пространства, особое внимание следует уделить изучению примеров Европейского космического агентства (ЭКА), Международной организации космической спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ) и, в частности, Международной организации морской спутниковой связи телекоммуникаций (ИНМАРСАТ) и ИНТЕРСПУТНИК. Причем подход к этому изучению должен строиться на анализе их юридической базы, структуры составляющих их органов, а также практических результатов их деятельности за весь период, начиная с момента их создания.

Если в будущем всемирное агентство по ДЗЗ из космоса в рамках ООН будет создано, то комитету ООН по космосу с помощью своих двух подкомитетов предстоит детально рассмотреть все правовые аспекты, это явилось бы логическим

продолжением его предыдущей работы в этой области. В частности, нам представляется целесообразным в подобной ситуации начать с учреждения международного органа по наблюдению за окружающей средой в качестве первого шага на пути создания такого агентства.

---

---

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ  
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ  
И ИСПОЛНЕНИЕ ВЫНЕСЕННЫХ В ИХ ПОЛЬЗУ СУДЕБНЫХ АКТОВ**

***С.Н. Чернов***

доктор исторических наук, профессор,  
декан юридического факультета  
Петрозаводского государственного университета

***С.В. Щепалов***

аспирант кафедры международного и административного права  
Петрозаводского государственного университета

Президентом РФ В.В.Путиным в январе 2002 г. на заседании Правительства РФ поставлена задача совершенствования деятельности всех звеньев правоохранительной системы для повышения привлекательности инвестиционного климата России в целях дальнейшего развития отечественного мелкого и среднего бизнеса. Это актуализирует проблему благоприятности инвестиционного климата Карелии, а также развития иностранного туризма.

Целью настоящей статьи является привлечение внимания к правовой защищенности иностранных граждан на территории Карелии и разрешение ряда сложностей в ее реализации для повышения привлекательности республики для иностранных инвесторов и туристов. Задачей данного исследования является анализ преступности и раскрываемости преступлений в отношении иностранцев на территории РК за три года, грузопотока и пассажиропотока на границе Карелии и Финляндии за десять лет, исполнительного производства в пользу иностранных граждан за два года, а также выявление практических проблем в этой сфере по результатам бесед с



сотрудниками таможи, ОВД, прокуратуры и службы судебных приставов. Затронуты и проблемные вопросы нарушения правопорядка в Карелии самими иностранцами. Исследование проведено по материалам правоохранительных органов приграничных районов Карелии, МВД РК и Службы судебных приставов РК.

Показателем уровня защищенности иностранцев в Карелии является количество совершенных в отношении них преступлений, количество дел, заведенных в связи с этими посягательствами и направленных в суд, а также динамика этих показателей. В 1999 г. в отношении иностранцев на территории Карелии зарегистрировано 113 преступлений. Направлено в суд 50 уголовных дел из 113. Совершено и одно убийство иностранного гражданина (в г. Беломорске, преступление раскрыто). В 2000 г. зарегистрировано 110 преступлений. Направлено в суд 43 дела. В результате преступных посягательств убиты три иностранца (в Сегежском и Кондопожском районах). Направлено в суд одно уголовное дело по убийству, остальные пока не раскрыты. В 2001 г. совершено 133 преступления. Направлено в суд 36. Совершено одно убийство (в Медвежьегорском районе). Но, несмотря на некоторый скачок в количестве посягательств в отношении иностранцев в 2001 г., сопряженный со снижением раскрываемости, в 2002 г. тенденции к возрастанию количества данных посягательств не предвидится.

Наиболее часто совершаются кражи. Так, в 2000 г. совершены 46 краж. В 2001 г. — 72 кражи у иностранцев. Направлено в суд 15 дел, что на 32% меньше, чем в 2000 г. Раскрываемость таких дел невысока ввиду сложности их расследования. Имеют место и ограбления иностранных гостей. В 2001 г. совершено 28 грабежей у иностранцев, направлено в суд 14 дел. Есть случаи разбойных нападений. В 2000 г. их

совершено 4, в 2001 г. — также 4. Хулиганство, умышленное повреждение или уничтожение имущества и иные преступления в отношении иностранцев встречаются, но редко и существенно-го влияния на картину криминогенности не оказывают.

В данных показателях наибольший удельный вес занимает статистика Сортавальского района, обычно опережая даже Петрозаводск. В этом районе подавляющее большинство зарубежных гостей представлено финскими туристами, многие из которых ранее здесь жили, имеют друзей, деловые связи, недвижимое имущество и из года в год посещают Россию. Экономика Сортавала во многом ориентирована на обслуживание туристов. В городе с населением всего в 30 тыс. человек пять гостиниц, много баров и ресторанов. Летом туристы отправляются в вояжи по Ладогге, посещая Валаам. Между тем удовольствие от отдыха в курортной зоне для этого контингента сопряжено и с некоторым риском. В 1999 г. здесь совершено 36 преступлений в отношении иностранцев, в 2000 — 62, в 2001 — 47, в то время как в Петрозаводске — соответственно 30, 19 и 25. Каждое третье дело в Сортавала заведено в связи с разбойным нападением, каждое четвертое — ограбление.

Финские граждане часто становятся жертвами корыстных посягательств, сопряженных с хищением: доля таких преступлений превышает 90%. Однако, потерпевшие часто сами их провоцируют, беспечно игнорируя элементарные меры предосторожности. Как отмечают следователи, финны берут с собой в рестораны чересчур крупные денежные суммы, паспорт, загранпаспорт, водительские права, визу и другие документы, которые целесообразнее оставить в гостинице и не подвергаться такому риску. Осторожнее гости стали лишь с конца 2001 г. Нередки угоны и разукомплектования финских автомашин, когда хозяева вместо использования услуг охраняемых автостоянок бросают автомобиль у проезжей части,

обычно рядом с баром или гостиницей. Виктимность поведения иностранных гостей дополняется и злоупотреблением ими алкоголем (значительная доля посягательств совершается, когда потерпевший возвращается с увеселительного заведения в гостиницу в сильном опьянении, неспособный оказать сопротивление и даже запомнить приметы преступника). Нередко туристы пользуются интимными услугами, в результате чего ночные подружки обворовывают клиентов прямо в гостиничном номере, после того как они заснули. Указанные случаи — это «зона повышенной опасности» для иностранных граждан!

Средний размер сумм, похищающихся у финнов, — от 100 до 250 финских марок. Но есть и факты хищения денег на сумму 500 и более марок. В приграничных районах корыстная преступность в отношении иностранцев зачастую имеет профессиональный характер: посягательства на личность без цели хищения, хулиганства здесь единичны.

Раскрытие краж и грабежей — очень сложная задача для следственных органов, ввиду того, что ворами и грабителями обычно нетрудно спрятать или реализовать похищенное. Порой работают профессиональные воры и их группы, а потерпевший, как правило, не может припомнить обстоятельства преступления по причине опьянения или нахождения в другом месте при угоне и разукomплектовании автомашины. Найти, разговорить и привлечь к делу свидетелей непросто, особенно по делам о преступлениях, совершенных организованными группами. Иногда финны на посягательства в России жалуются в полицию Финляндии по возвращении домой (которая, разумеется, обращается в российские органы). Это серьезно затрудняет раскрытие преступления: «по горячим следам» оно уже невозможно, а работа российских органов правопорядка осложняется еще и перепиской с ведомствами Финляндии. Поэтому в Сортавала, являющимся первым по

привлекательности для финнов городом Карелии, имеет место следующая динамика статистических показателей:

Кражи: направлено в суд в 1999 г. — 12, 2000 — 5, 2001 — 8 дел. Приостановлено за неустановлением лиц, подлежащих ответственности: соответственно 12, 19 и 15 дел. Раскрываемость хулиганств, разбоев, мошенничеств в отношении иностранных граждан выше. Так, за три года по хулиганствам одно дело направлено в суд, одно приостановлено производством. Мошенничеств зарегистрировано пять и все раскрыты. Из разбоев три направлено в суд и два приостановлено. Практика иллюстрирует, что оправдательные приговоры в отношении обвиняемых по делу, связанному с посягательством на права иностранцев, редки. А в Сортавальской прокуратуре за три года не было их вовсе по этой категории дел, хотя в штате состоят Прокураторы Сортавальской прокуратуры. Органы финской полиции длительное время сотрудничают в сфере борьбы с преступностью. Теперь их сотрудничество вылилось в заключение Соглашения «О развитии деятельности по борьбе с организованной и профессиональной преступностью». Оно заключено на основании Протокола между Правительством Финляндской Республики и Правительством РФ «О внесении изменений в Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством РФ о сотрудничестве в борьбе с преступностью» от 5 марта 1998 г. Целью Соглашения явилось четкое определение порядка сотрудничества Сортавальской прокуратуры и полиции Финляндской Республики в указанных делах. Подобная инициатива правоохранительных структур очень обнадеживает, так как пробельность международных положений и отсутствие однозначных и детальных ведомственных инструкций, касающихся таких вопросов, подчас сво-

дит на нет эффективность борьбы с трансграничной преступностью.

Поведение иностранцев на территории Карелии тоже не безупречно. В 1999 г. они совершили 154 преступления, в 2000 г. — 58, в 2001 г. — также 58. В этой статистике «лидирует» Петрозаводск и Прионежский район. За 2000 г. Сортавальским ГОВД к административной ответственности привлечены по статьям 158 и 162 КоАП (хулиганство и пьянство) 67 финских граждан, в 2001 г. — 58. Встречаются и «халявщики», которые на АЗС, заправив топливом свою машину рядом с границей, вместо того чтобы заплатить за бензин, разворачиваются и уезжают на территорию Финляндии. Все большее беспокойство органам ГИБДД доставляет поведение финских гостей на российских дорогах. В том же Сортавальском районе за 2001 г. граждане Финляндии совершили 2242(!) нарушения ПДД. 1305 нарушений связано с превышением скорости, 201 — с несоблюдением дорожных знаков, 21 — с управлением в нетрезвом состоянии. По их вине произошло 12 ДТП. Бывает, пьяный хозяин передает управление автомашиной своему товарищу в таком же состоянии, порой и без прав. Но особую тревогу вызывает следующий факт: максимальный штраф, который могут наложить сотрудники ГИБДД на нарушителя ПДД — 1200 рублей. Для финских гостей такой размер штрафа незначителен и не имеет превентивного эффекта. А пьяный за рулем существенно повышает опасность дороги для пешеходов и других транспортных средств. Более того, обязательность страхования риска ответственности финского водителя российским законодательством не установлена. Финны обычно страхуют его лишь на территории Финляндии, зато риск своих убытков — как в Финляндии, так и в России. Поэтому пострадавшим в России в результате ДТП, произошедшего по вине финского водителя, как прави-

ло, страхового возмещения от страховщика не видать. Приходится лишь апеллировать к судебному порядку возмещения ущерба, весьма ненадежному ввиду иностранного подданства ответчика.

Яркие штрихи к картине русско-финских взаимоотношений добавляют данные Сортавальской таможни, действующей на четыре района: Сортавальский, Питкярантский, Лахденпохский и Суоярвский. Она находится в месте с напряженным пассажиро- и грузопотоком. Здесь проходит дорога, соединяющая центральную часть Финляндии с Россией. Товары идут в Москву, Петербург и различные уголки Карелии. Серьезным свидетельством возрастания благоприятности инвестиционного климата Карелии для иностранного капитала явились следующие факты:

С 1991 г. обстановка на таможенном посту Вяртсиля оживилась — ранее поездки носили в основном ностальгический характер. В том же году через данный пост было перемещено 1610 тыс. т грузов, 135 тыс. транспортных средств, 146 тыс. физических лиц. Показатели 1993 г. следующие: 2,77 млн. т грузов, 169 тысяч физических лиц. В 1994 г. грузопоток составил 3,3 млн. т, пассажиропоток — 219 тыс. человек.

С 1995 г. грузооборот продолжает увеличиваться. Перемещено через границу 3,5 млн. т грузов, 444 тыс. граждан. В 1996 г. пассажиропоток перевалил за полумиллионную отметку, а количество транспортных средств — за 400 тысяч.

В 1998 г. пассажиропоток достиг 570 тыс. человек, в 1999 — 845 тыс., а в 2000 — 875 тысяч. Наконец, за 2001 г. грузооборот составил 3 млн. 889 тысяч т, поток транспорта — около 674 тыс. единиц, а пассажиропоток превысил уже 900 тыс. человек.

Приведенная динамика однозначно свидетельствует о благоприятности рыночной конъюнктуры Карелии для зару-

---

---

бежного капитала и правового климата для иностранных граждан. Но вместе с оживлением экономического оборота между Карелией и Финляндией возросло и количество нарушений таможенных правил. Так, в 1999 г. количество дел о НТП достигло 818, включая акты упрощенной формы. За 2000 г. зафиксировано 789 нарушений таможенных правил, а в 2001 г. — 1045. Тем не менее, права иностранных гостей карельскими таможенными органами практически не нарушаются. В 2001 г. в Северо-Западное таможенное управление обжаловано 22 постановления о НТП. 11 оставлено без удовлетворения. В суды обжаловано 8 постановлений, в арбитражные суды — 2. Отменено лишь 6 постановлений. Иностранцами обжаловано в суде лишь три постановления таможенников, всем в удовлетворении жалоб отказано.

В связи с нехваткой кадров не всегда удается обеспечить перевод нарушителю протокола и постановления о НТП с русского на финский язык, что нарушает гарантии их прав. Но таможей предпринимаются меры к ликвидации таких «недочетов». Зачастую своими правами пренебрегают и сами нарушители. Граждане Финляндии обычно не приходят на рассмотрение дела о НТП, боясь, что будут подвергнуты аресту или тюремному заключению. В случае же их присутствия и демонстрации «активного содействия раскрытию правонарушения» размер штрафа может быть существенно снижен. Иностранные правонарушители вносят залоговую сумму (которая ныне заменила практику изъятия транспортного средства правонарушителя в обеспечение уплаты им штрафа) и покидают таможенный пост, считая ее за штраф, хотя размер штрафа обычно намного ниже. Поэтому актуальна потребность в просвещении иностранцев об основах таможенного права.

Однако иностранцы обжалуют действия органов внутренних дел, таможни очень редко, что говорит об их удовлетворенности правовой защищенностью в Карелии.

Весьма существенным показателем защиты прав иностранных граждан в Карелии является и практика исполнения юрисдикционных актов, вынесенных в пользу иностранных истцов. По материалам Лоухского, Кемского Кондопожского, Беломорского, Пряжинского, Олонецкого, Суоярвского и Медвежьегорского подразделений Службы судебных приставов РК за 2001—2002 гг. исполнительные документы от финских граждан в отношении российских должников не поступали. В Костомукше за 2001 г. и два месяца 2002 г. имелся один исполнительный документ, предъявленный гражданином Финляндии в отношении российского должника. Исполнительные действия проведены, взысканная сумма возвращена взыскателю. В Питкярантском районе за период 1999—2002 гг. предъявлен также один исполнительный лист. Но ввиду отсутствия у должника имущества и осуждения его к лишению свободы, лист направлен по месту отбывания наказания, где и удерживаются суммы из заработка должника. По данным Сегежского подразделения ССП, за период 1999—2002 гг. исполнительных документов финнами в отношении российских должников не предъявлялось. 16 июня 2000 г. из ССП по г. Петрозаводску поступил исполнительный лист о взыскании с осужденного гражданина России в пользу гражданина Финляндии П. ущерба на сумму 252884 рубля. Лист направили по месту отбытия наказания должником, где удерживались суммы. В ноябре 2001 г. он освобожден из мест лишения свободы и переехал в Петрозаводск, куда и передан лист для исполнения.

В подразделение ССП по г. Петрозаводску и Прионежскому району с 1999 по 2002 гг. предъявлено к исполнению 11



исполнительных листов, выданных судом на основании приговора по уголовному делу о краже имущества группой лиц, в целях погашения осужденными ущерба, нанесенного упомятому финскому гражданину П. Он возбудил целых 22 исполнительных производства, в том числе повторно предъявляя исполнительные листы. В настоящее время в подразделении ведется 3 исполнительных производства по листам, поступившим из исправительных учреждений, где отбывали наказание осужденные, остальные производства окончены в связи с направлением листов в бухгалтерию предприятий по месту работы должников. Взыскано только 30000 из 268000, но меры по исполнению приставами продолжают приниматься. Жалоб от граждан Финляндии на действия судебных приставов Петрозаводского подразделения ни в суд, ни в вышестоящие органы не поступало. По материалам ССП Лахденпохского района, в 2001—2002 гг. на исполнение поступило два исполнительных листа о взыскании ущерба, причиненного кражей, в пользу финского гражданина на сумму 1450 рублей. Они возвращены взыскателю в связи с невозможностью исполнения по причине отсутствия имущества у должника.

По данным Сортавальского подразделения ССП РК, за период 2000—2001 гг., жалоб на действия приставов этого подразделения от иностранцев не поступало. В подразделение поступило 7 исполнительных документов по взысканию с граждан России в пользу финских граждан на общую сумму 26340 рублей. Полностью произведено взыскание в пользу 4 финнов на общую сумму 18320 рублей. В пользу двух взыскателей взыскание произведено частично и дальнейшие удержания производятся по месту работы должников. Лишь по одному исполнительному листу взыскание не произведено на сумму 2300 рублей по причине отсутствия имущества у должника. Таким образом, сумма, возвращенная финским взыска-

телям, по Сортавальскому району за 2000—2001 гг. значительно превысила 70%. Учитывая, что в целом по Карелии сумма, возвращенная всем взыскателям, составляет только 23—26% от суммы, подлежащей взысканию, а также нечастые случаи обращения иностранцев за принудительным исполнением вынесенных в их пользу судебных актов, очевиден вывод, что эффективность судебной защиты иностранцев усилиями правоохранительных ведомств Карелии поставлена на высокий уровень.

Однако имеют место и некоторые проблемы, возникающие при исполнении решений судов, вынесенных в пользу финских граждан, помимо таких общих проблем, как отсутствие имущества у должника, необходимость его розыска и т.д. В данном случае затрудняет исполнение следующее. Во-первых, в исполнительном документе указывается юридический адрес взыскателя на территории Финляндии, адрес на территории России не указывается, что затрудняет взаимодействие с ним ССП и извещение его об исполнительных действиях. Во-вторых, перечисления взысканных сумм финским взыскателям затруднено из-за отсутствия сведений об их банковских счетах, а прибытие в Россию для получения суммы наличными им зачастую невыгодно из-за больших затрат на оформление визы. В-третьих, затрудняет исполнительное производство и языковой барьер: необходим перевод на финский язык документов и постановлений, выносимых приставом-исполнителем. Обязательность перевода ФЗ «Об исполнительном производстве» не устанавливает, а возможность для пристава его обеспечить представляется не всегда.

Изложим выводы. Криминогенная обстановка в Карелии в отношении иностранцев, несмотря на некоторые скачки в динамике статистических показателей, в настоящее время тенденции к обострению не проявляет. В приграничных рай-

---

---

онах Карелии, особенно в Сортавальском, преступность в отношении иностранных граждан даже снизилась. Грузопоток и пассажиропоток через таможенные посты Карелии неуклонно увеличивается с 1992 г., достигнув в 2001 г. рекордных цифр, что свидетельствует о повышении привлекательности Карелии для иностранных граждан и организаций ввиду активизации сотрудничества между российскими и финскими предприятиями и посещаемости Карелии туристами. Исполняемость судебных решений, вынесенных в пользу иностранцев, в республике сохраняется на высоком уровне по причине редких случаев предъявления исполнительных документов взыскателями к исполнению, а также процента взыскания, превышающего средний процент в отношении всех должников по исполнительным производствам. Тяжело проходит взыскание на крупные суммы, а также в отношении осужденных к лишению свободы. Тем не менее жалобы иностранных граждан на действия российских правоохранительных структур единичны, а в отношении прокуратуры, службы судебных приставов отсутствуют вовсе.

Иностранцы в целом относятся к российскому законодательству небрежно, хотя являются лишь гостями, имущественные санкции в отношении них не имеют превентивного эффекта, что ущемляет права самих россиян на территории Карелии.

В связи с изложенным выскажем следующие предложения. Ввиду увеличения туроборота *назрела необходимость информирования иностранных туристов о правилах поведения на территории России, о криминогенной обстановке в приграничных районах Карелии, о мерах предосторожности при случайных знакомствах, посещении увеселительных заведений, совершении наличных денежных расчетов. Нужно обратить внимание иностранцев на целесообразность пользо-*

вания услугами охраняемых автостоянок, в случае нарушения их прав — на необходимость немедленного обращения в российские органы правопорядка. В связи с этим нужно в доступной форме разъяснить подведомственность российских правоохранительных органов и общие правила оформления заявлений о преступлении и правонарушении. Стоит информировать иностранных туристов и о конкретных показателях раскрываемости наиболее часто совершаемых в отношении них преступлений (кражу можно расследовать, а можно и предотвратить), а также показателей эффективности российского правосудия.

В настоящее время следует обратить внимание иностранцев на необходимость в целях защиты своих прав присутствовать при рассмотрении дел о совершенных ими таможенных правонарушениях, нарушениях ПДД, при обращении к российским правоохранительным структурам — указывать свой адрес и телефон (хотя бы и временный) на территории России, при инициировании процедуры принудительного исполнения судебного решения — также указывать свои банковские счета в российских и зарубежных кредитных организациях. При этом иностранным гостям стоит иметь в виду, что им придется обращаться к услугам переводчика, в связи с чем целесообразно посещать Россию с лицом, имеющим навыки русской разговорной и письменной речи.

Информирование иностранцев можно производить путем распространения иллюстрированных буклетов, содержащих указанные сведения, продавая их в приграничных районах или рассылая через туристические бюро. Возможно, настоящая статья послужит одним из материалов для таких буклетов.

Что касается иностранцев, нарушающих правопорядок в России, то имеются основания для некоторого ужесточения

наказаний для нарушителей таможенных правил и правил дорожного движения (значительное ужесточение неоправданно ущемит интересы российских граждан-правонарушителей, а дифференциация наказания в зависимости от гражданства недопустима в силу ст. 19 Конституции). Стоит рассмотреть и вопрос о невыдаче или отзыве через российское консульство виз иностранных граждан, систематически нарушающих российское законодательство.

Следует обратить внимание правоохранительной системы России на необходимость определения порядка сотрудничества с правоохранительными органами сопредельных государств в борьбе с преступностью и исполнения юрисдикционных актов помимо «рамочных» соглашений. Весьма целесообразно упорядочить статистическую отчетность, касающуюся иностранных граждан, выделив как отдельные показатели: количество исковых заявлений, жалоб иностранных граждан в отношении российских государственных ведомств, юридических лиц, граждан, характер требований, количество удовлетворенных исков и жалоб, количество обжалованных решений (определений) судов по указанной категории дел в кассационном и надзорном порядке, количество удовлетворенных кассационных жалоб (протестов) и надзорных протестов, а также по каким основаниям они удовлетворены. Также необходимо отслеживать динамику данных показателей. В сфере исполнительного производства следует ввести отдельную отчетность по исполнительным листам, предъявленным иностранными гражданами в подразделения Службы судебных приставов РФ, с указанием размеров сумм, подлежащих взысканию, исполнительных действиях, сумм, возвращенных иностранным взыскателям. Динамика должна быть также отражена. Это облегчит прогнозирование экономической конъюнктуры и оборота.

Упорядочение взаимодействия между правоохранительными органами сопредельных государств, статистической отчетности в сочетании с конкретными мерами по профилактике и борьбе с приграничной преступностью, неисполнением юрисдикционных актов государств-соседей, а также судебных актов в пользу граждан соседних государств, проведения разъяснительной работы с иностранными гражданами даст выраженный эффект. Он будет представлен адаптацией инвестиционного климата российских регионов к требованиям зарубежных инвесторов и явится в форме увеличения потока иностранных туристов и инвестиций. Создание новых русско-финских предприятий, приток туристов сформирует мощную инфраструктуру, ориентированную на обслуживание туризма, распространение и реализацию продукции совместных предприятий. *Неизбежным и благоприятным следствием будет создание новых рабочих мест и повышение занятости, а также значительное увеличение взимаемости налогов, не говоря уж о создании обстановки добрососедства, партнерства и взаимопомощи между Россией и Финляндской Республикой.* Защита интересов и прав иностранных граждан повышает авторитет государства и вес его официального мнения. Поэтому забота о друге — это забота и о себе.

---

---

## ПОНЯТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СПОРА

*Кашуб Масуд Али Салим* (Султанат Оман)  
аспирант кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

Территориальные проблемы в целом являются весьма широким понятием, которое включает в себя, с точки зрения международного права, вопросы территориального разграничения и территориальных режимов.

К территориальному разграничению относятся: самоопределение народов и наций, неприкосновенность и целостность государственной территории, установление границ континентального шельфа и экономической зоны по соглашению между сопредельными государствами и в соответствии с международным правом, территориальные споры. К территориальным режимам относятся: территориальный суверенитет и территориальная юрисдикция, транзит через иностранную территорию, специальные территориальные режимы, созданные по соглашению заинтересованных государств, и некоторые другие вопросы. Проблема территориальных споров связана прежде всего с такими вопросами, как самоопределение народов и наций, запрещение насильственного захвата территории, изменение существующих государственных границ мирным путем по договоренности в соответствии с международным правом. С утверждением в международном праве принципа самоопределения народов все наиболее крупные и существенные территориальные изменения происходят или должны происходить на его основе. В этом смысле принцип самоопределения следует считать основным принципом территориального разграничения. Принцип самоопределения

имеет две стороны: внешнюю – право народа на вхождение в состав того или иного государства или образование самостоятельного государства, и внутреннюю — определение народом своего внутреннего устройства. С точки зрения территориального разграничения первостепенное значение имеет внешняя сторона ибо, решая вопрос о вхождении в состав того или иного государства или образовании самостоятельного государства, самоопределяющийся народ тем самым решает и вопрос о принадлежности своей территории к тому или иному государству или, в случае образования самостоятельного государства, вопрос о превращении своей территории в отдельную государственную территорию. Суть конфликта заключается в осуществлении права на самоопределение и в сопротивлении этому осуществлению.

В агрессии одного государства против другого с целью захвата его территории наиболее ярко проявляется территориальный элемент конфликта, поскольку основной целью такой агрессии и является изменение территориального status quo. Именно такую цель преследовала агрессия Израиля против Арабских государств. В 1967 г. Израиль совершил агрессию против ряда арабских государств и захватил часть их территорий. Эта агрессия и захват арабских территорий были осуждены в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН. Тем не менее до последнего времени Израиль пытается всячески осваивать захваченные им земли. В ряде случаев Израиль распространил свою власть, в том числе свое законодательство, на захваченные арабские территории. В связи с этим следует подчеркнуть, что, с точки зрения международного права, военная оккупация арабских территорий не создает у Израиля никаких прав на эти территории, поскольку современное международное право не признает приобретения каких-либо территорий путем применения



силы. Незаконными являются и попытки фактического или юридического присоединения каких-либо захваченных земель. Эти земли продолжают оставаться собственностью соответствующих арабских государств.

Такая собственность лишь временно находится в руках захватчика и должна быть возвращена законным владельцам. Сепаратная сделка Египта с Израилем при посредничестве США, предусматривающая возвращение Египту ряда захваченных Израилем территорий, не решает коренных проблем мирного урегулирования на Ближнем Востоке, оставляет без урегулирования ряд проблем, не обязывает Израиль освободить все захваченные территории.

К территориальным конфликтам ведут и односторонние территориальные претензии.

Следует отметить, что во всех территориальных конфликтах нет юридического спора о принадлежности определенной территории, а есть намерение силой оружия изменить территориальное status quo, что запрещено современным международным правом за исключением случаев национально-освободительной борьбы.

Основа для возникновения пограничного вооруженного конфликта существует до тех пор, пока существует территориальный спор.

Лишь решение территориального спора мирными средствами ликвидирует эту основу, а следовательно, и возможность возникновения пограничного, вооруженного конфликта.

С юридической точки зрения территориальный спор является определенной категорией, которая отличается от односторонних территориальных претензий и некоторых небольших пограничных разногласий.

Территориальным спором является спор между государствами по поводу юридической принадлежности определен-

ной территории. В территориальном споре каждая сторона обычно утверждает, что определенная территория юридически принадлежит именно ей, поскольку она осуществляла или осуществляет свою власть над этой территорией, и ничто не является достаточным доказательством обратного. Свидетельством такой власти является, как правило, осуществление государственных функций. Территориальный спор считается таковым тогда, когда все участвующие в нем стороны признали его наличие и спорят по поводу определенной территории или границы и вместе с тем относительно определенных, одних и тех же международно-правовых норм или актов. В случае отсутствия такой совокупности, образующей предмет спора у сторон, считается, что территориальный спор еще не возник и вся проблема находится на стадии разногласий, которые могут и не привести к территориальным спорам.

От территориальных споров следует отличать демаркационные разногласия сторон, которые обычно улаживаются смешанными пограничными комиссиями. Односторонняя территориальная претензия также не образует территориальных споров, поскольку в этом случае государство-претендент не оспаривает юридической принадлежности определенной территории конкретному государству, но по каким-либо причинам считает, что эта принадлежность должна быть изменена.

Существует множество территориальных споров в Азии, Африке и Латинской Америке. Как и международные споры вообще, они должны решаться мирными средствами в соответствии с принципом мирного разрешения международных споров.

---

---

**ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА:  
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

***М.Н. Копылов***

доктор юридических наук,  
доцент кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

***Е.А. Шевырева***

магистрант кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

Актуальность избранной проблематики подтверждается, прежде всего, тем, что с наличием отраслевых принципов (точнее — с наличием единого кодифицирующего их международно-правового акта) отдельные ученые (Ю.М. Колосов) связывают вообще возможность выделения той или иной совокупности международно-правовых норм в самостоятельную отрасль, другие же (М.И. Лазарев, В.П. Шатров и др.) указывают на них как на один из шести обязательных признаков отрасли.

Между тем в настоящее время наблюдается большое разнообразие в воззрениях юристов по данному вопросу, начиная от простого перечисления общепризнанных принципов современного международного права, которые, в силу своей императивности, сохраняют свою регулятивную функцию и в сфере международного природоохранения (Е.А. Нестеренко, О.С. Колбасов, А.В. Кукушкина и др.), и заканчивая попытками определить количественные и качественные параметры основных начал международного экологического права (К.А. Бекяшев, Е.С. Молодцова и др.).

Формулирование и обоснование принципов международного экологического права в правовой доктрине вытекает из практики развития этой отрасли международного права. При этом за отправную точку, как правило, берется мысль о том, что под принципами международного экологического права могут пониматься как нормы права (принципы-нормы), так и неправовые категории (принципы-идеи).

Большую роль в формировании международного экологического права в целом и его принципов в частности играют международные конференции. Первым таким международным форумом явилась Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, состоявшаяся в Стокгольме в 1972 г. Второй форум — Конференция ООН по окружающей среде и развитию — состоялся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Обе конференции завершились принятием документов, именованных «Принципами». На Стокгольмской конференции была принята Декларация принципов, а на конференции в Рио — Декларация по окружающей среде и развитию<sup>1</sup>.

Анализ содержащихся в Стокгольмской декларации 1972 г. и в Декларации Рио по окружающей среде и развитию 1992 г. принципов показывает, что они разнородны по своему характеру. Некоторые из них не являются нормами права не только потому, что не вошли в международно-правовую практику государств, но и в силу того, что по своему содержанию и вложенному в них смыслу не являются правовыми нормами. Так, например, О.С. Колбасов отметил, что принципы Стокгольмской декларации, за исключением принципов 7, 21—24

---

<sup>1</sup> Тексты деклараций см.: Действующее международное право в 3-х томах: Сборник документов // Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1996—1997.

---

---

(которые носят правовой характер), «часто имеют форму общих суждений, заявлений вообще»<sup>1</sup>.

Например, принципы 2—5 Стокгольмской декларации, по нашему мнению, не могут быть признаны нормативными. Они содержат в себе призывы к сохранению восполнимых и невосполнимых природных богатств Земли, а также к предотвращению загрязнения окружающей среды. Это своего рода принципы-идеи, отражающие биосферный подход к проблемам сосуществования человека и окружающей среды. В то же время такой характер этих принципов несколько не умаляет их значения, в том числе в процессе развития международного экологического права. Принципы-идеи, даже не будучи по своей природе нормативными, тем не менее, могут служить регулятором международных отношений в той или иной области. В области международного экологического права значение таких принципов-идей состоит в том, что в них заложен философский, мировоззренческий смысл, и в их положениях отчетливо прослеживается мысль о том, что безопасность человечества находится в зависимости от свойств окружающей природной среды. Иными словами, принципы-идеи, изложенные в Стокгольмской декларации призваны вносить в международно-правовое регулирование охраны окружающей среды требования, вытекающие из биосферного мышления.

В Стокгольмской декларации принципов наряду с принципами-идеями содержатся принципы, которые, будучи сформулированными как нормативные положения, превратились впоследствии в правовые нормы в области международного экологического права. К их числу можно отнести, например, принцип 7, который устанавливает, что «государства

---

<sup>1</sup> Колбасов О.С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. 2001. №11. С.85—91.

принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб судоходству или создать препятствия для других законных видов использования морей». Другими примерами нормативных принципов могут служить положения, закрепленные в принципах 21, 22 и 24 Стокгольмской декларации.

Декларация Рио значительно пополнила перечень принципов международного экологического права. Это относится прежде всего к принципам-идеям мировоззренческого, философского характера. Так, принцип 25 гласит, что «мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы». Большая часть принципов Декларации Рио-де-Жанейро посвящена проблеме обеспечения устойчивого развития и охраны окружающей среды и имеет социально-экономический характер (принципы 3—9).

Наряду с этим в Декларации Рио содержится ряд правовых принципов, положения которых находят свое применение в качестве конкретных мер и обязательств в форме определенных международных договоров. Это принципы, в которых предусматривается:

— сотрудничество в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ (принцип 14);

— направление уведомлений и соответствующей информации заинтересованным государствам или проведение консультаций с ними относительно мероприятий, которые могут иметь потенциально неблагоприятные трансграничные последствия (принцип 19);

— незамедлительное уведомление других государств о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных си-

туациях, которые способны привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах (принцип 18);

— помощь государствам, пострадавшим от последствий указанных выше бедствий или ситуаций (принцип 18).

Эти меры находят свое воплощение в конкретных обязательствах, принимаемых на себя государствами в отдельных международно-правовых документах. Так, принцип, согласно которому государства препятствуют перемещению в другие государства деятельности и веществ, могущих оказать вредное воздействие на окружающую среду, нашел свое отражение в положениях Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.

Принцип уведомления о стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях лежит в основе Венской Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г. тоже целиком основана на идее необходимости оказания помощи государствам, чья окружающая среда пострадала в результате трансграничного загрязнения, включенной в принцип 18 Декларации Рио.

Эти принципы, наряду с тем, что они имеют нормативный характер, также отражают биосферный подход к регулированию той или иной деятельности государств и необходимость создания и поддержания условий экологической безопасности.

Нормативный характер принципа 2 Декларации Рио, воспроизводящего принцип 21 Стокгольмской декларации, подтвержден целым рядом международных договоров, в которых воспроизводится его содержание. В доктрине этот принцип (запрет трансграничного загрязнения окружающей среды) часто считают центральным принципом международ-

ного экологического права. Несмотря на это, его точное содержание разные авторы определяют по-разному. Английский автор А. Бойл удачно сгруппировал эти расхождения: 1) одна часть авторов рассматривает содержание принципа как обязательство осуществлять какую-либо деятельность с должным усердием (прилежанием) для того, чтобы предотвращать возникновение ущерба, 2) другая часть авторов считает, что обязательство по предотвращению ущерба носит абсолютный характер<sup>1</sup>. Ко второму толкованию можно прийти, если рассматривать обязательство по проведению какой-либо деятельности с должным усердием столь жестко, что оно придет к обязательству по абсолютному предотвращению ущерба. При этом, в соответствии с первым толкованием обязательство будет более гибким, чем в соответствии со вторым толкованием. Толкование указанного принципа во взаимосвязи с другими принципами Декларации Рио позволяет заключить, 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.

В дальнейшем крупнейшим событием в сфере международного экологического права явилась разработка в 1995 г. проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию. Этот документ представляет собой попытку неофициальной кодификации всей отрасли международного экологического права, и в соответствии с положениями ст.38.1(d) Статута Международного суда, олицетворяет собой «доктрину наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций».

---

<sup>1</sup> См.: *Boyle A. Chernobyl and the Development of International Environmental Law // in Butler W.E. Perestroika and International Law 203 (1990).*



Проект Пакта, так же как и Стокгольмская декларация и Декларация Рио, содержит положения, именуемые принципами. При этом к категории основополагающих принципов проект Пакта относит: 1) уважение по отношению ко всем формам жизни; 2) общая забота человечества; 3) взаимозависимые ценности; 4) ценности, передаваемые из поколения в поколение; 5) предотвращение; 6) предусмотрительность; 7) право на развитие; 8) искоренение бедности; 9) схемы потребления и демографическая политика. Уже из названия перечисленных принципов (за исключением принципа 7) следует, что они сформулированы не как нормы права. Это принципы-идеи. Поэтому в Комментарий к проекту Пакта говорится о том, что это «декларативное выражение правовых норм и основа для всех обязательств, содержащихся в проекте Пакта». В них находят свое воплощение требования, вытекающие из биосферного мышления, отвергающего антропоцентрическую модель взаимодействия человека и окружающей среды.

Если в Стокгольмской декларации и Декларации Рио не проводится различие между принципами-нормами и принципами-идеями, равно как и не устанавливается соотношение между ними, то в проекте Пакта принципы-идеи отделены от принципов-норм и обозначены как «основополагающие принципы». На этих основополагающих принципах строятся принципы-нормы, предусмотренные в последующих разделах и сформулированные как «общие обязательства».

В проекте Пакта содержится указание на следующие восемь принципов-норм (что, впрочем, не делает данный перечень исчерпывающим):

- обеспечение конституционных экологических прав граждан;
- недопустимость нанесения трансграничного ущерба;

- экологически обоснованное рациональное использование природных ресурсов;
- недопустимость радиоактивного заражения окружающей среды;
- защиту экологических систем Мирового океана;
- запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду;
- обеспечение экологической безопасности;
- международно-правовую ответственность государств за ущерб, причиненный окружающей среде.

Основные принципы международного экологического права, как нам представляется, всем странам целесообразно закреплять в государственной экологической политике (ГЭП) с установлением приоритетов охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения, научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду.

---

---

## О ПОВЫШЕНИИ РОЛИ МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА В СИСТЕМЕ ООН

*П. Костоева*

аспирантка кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

Вопрос о повышении роли и усилении влияния Международного суда ООН обсуждается на протяжении всей истории его существования.

В ходе дискуссий о повышении роли Международного суда предлагались различные варианты:

◆ В Уставе ООН заложена необходимость создания сети международных судебных органов, и при этом Международный суд рассматривается главным судебным органом Организации. На повестке дня Генеральной Ассамблеи в начале 70-х гг. обсуждались перспективы создания сети региональных международных судебных органов под эгидой Международного суда ООН.

◆ Представляется перспективным предложение о надделении Международного суда преюдициальной юрисдикцией. (Оно подтверждается опытом строительства ЕС, успех которому принесли, в том числе, единообразное применение и толкование норм права ЕС).

◆ Очень широко дискутируется вопрос о закреплении за Международным судом обязательной юрисдикции в случае предоставления ему полномочий второй инстанции по отношению к другим международным судебным органам. Мнения разделились за и против. Те, кто выступают против надделения Международного суда обязательной юрисдикцией считают, что попытки навязать государствам обязательную юрисдикцию Международного суда противоречат принципу суверени-

тета и нарушают свободу выбора государствами средств мирного разрешения своих споров, что закреплено в ст. 33 Устава ООН. Хотя в соответствии с Уставом ООН государства обязаны разрешать мирными средствами свои споры, однако они вправе свободно выбирать эти средства, в том числе дипломатические переговоры, Международный суд, посредничество, арбитраж и любые иные мирные средства, которые они сочтут наиболее подходящими.

Призывы Генеральной Ассамблеи ООН неоднократно предлагавшей государствам-членам пересмотреть сдержанное отношение к заявлениям общего характера о признании обязательной юрисдикции Международного суда или отозвать прилагавшиеся к ним ранее оговорки, включить в проекты двусторонних и многосторонних международных соглашений (в зависимости от предмета и характера документов) соответствующую юрисдикционную клаузулу, до сих пор остается без внимания. Некоторые считают, что любые предложения такого характера не могут быть признаны приемлемыми с точки зрения существующей в настоящее время ситуации в мире, так как наделение Международного суда обязательной юрисдикцией привело к тому, что Суд превратился бы в надгосударственный орган, обладающий большими полномочиями, чем Совет Безопасности<sup>1</sup>.

♦ В докладе Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира», посвященном Суду основное внимание уделяется предложению о всеобщем признании обязательной и безоговорочной юрисдикции Международного суда. Генеральный секретарь рекомендовал в нем всем государствам-членам «признать общую юрисдикцию Международного суда в соответствии со ст. 36 его Статута, без каких бы то ни было огово-

---

<sup>1</sup> См.: Федоров В.Н. ООН и проблемы войны и мира. М., 1988.

---

---

рок, до истечения в 2000 г. десятилетия международного права ООН. В случаях, когда внутригосударственные структуры не допускают этого, государствам следует на двусторонней или многосторонней основе договариваться о перечне вопросов, которые они готовы передать на рассмотрение Суда, и им следует снять свои оговорки относительно его юрисдикции к тем положениям многостороннего договора, который касается урегулирования споров». К сожалению, в этом отношении прогресс не наблюдается.

Следует отметить, что сама сложившаяся ситуация толкает Суд к реформам.

За последние годы упрочился авторитет Суда. Все больше стран обращаются к его помощи. В вопросе о введении временных мер в контексте вооруженного конфликта на территории бывшей Югославии Международный суд продемонстрировал с какой оперативностью он может действовать в случае необходимости, и несколько большей стала степень процессуальной свободы, предоставляемой Судом тяжущимся сторонам.

С середины 80-х гг. преобладающей формой судопроизводства в Международном суде стало рассмотрение дел в камерах *ad hoc*. Практика обращения к камерам *ad hoc*, на наш взгляд, может сделать международную судебную процедуру более притягательной для государств и, следовательно, активизировать деятельность главного судебного органа ООН.

Конструкция судопроизводства, имеющая под собой политическое основание, при которой фактически весь состав Международного суда выступает в качестве судей-докладчиков по каждому конкретному делу, технически не позволяет суду одновременно рассматривать большое количество дел. Поэтому выносится предложение о реформе судопроизводства Суда. В связи с этим предлагают заимствовать

процессуальные институты, полностью оправдавшие себя в практике Суда ЕС такие, как институт генерального адвоката или процедура полюбовного урегулирования.

Повышение роли Международного суда в деле установления господства права в международных отношениях может идти в направлении расширения круга субъектов – потенциальных сторон спора, а также путем привнесения определенных изменений в процедуру судебного разбирательства. Что касается первого момента, то можно предложить предоставить доступ в Суд не только государствам (ст.34 Статута), но и международным правительственным и неправительственным организациям, имеющим согласно ст.71 Устава ООН, консультативный статус.

Предложений и мнений по поводу реформы Статута Международного суда очень много. Но потенциальные возможности для повышения роли Международного суда заложены, прежде всего, в повышении его юрисдикции, то есть круга вопросов, подлежащих разбирательству. Поскольку постановления Статута Суда не допускают каких-либо оговорок при принятии обязательной юрисдикции за исключением условий взаимности, было бы целесообразно пойти на установление ряда ограничений при формулировании оговорок, исключая ту или иную область из сферы подсудности. Здесь возможно двоякое решение:

1) признание на основе специального постановления Суда того, что данная оговорка не имеет юридической силы (то есть государство, сделавшее оговорку при принятии обязательной юрисдикции, тем самым согласно п.2 ст.36 Статута полностью связано постановлениями своей декларации);

2) признание Судом того, что соответствующая оговорка затрагивает объект и цель самой декларации и тем самым делает ее юридически недействительной.

Расширению юрисдикции Международного суда и повышению его роли как главного судебного органа ООН могло бы способствовать составление специального списка вопросов, которые могли бы являться или не могли бы являться предметом его разбирательства. Решение этой задачи значительно упростило бы всю процедуру судебного урегулирования.

---

---

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*М.М. Монгуш*

аспирантка кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

На протяжении десятилетия после распада СССР были и остаются актуальными проблемы урегулирования вопросов гражданства между вновь образованными странами. Особенную роль в процессе регулирования вопросов гражданства играет Российская Федерация и поэтому в настоящее время, когда принимается новый закон о гражданстве, этот процесс вызвал неоднозначную реакцию в определенных кругах.

В настоящее время в Российской Федерации основными документами, регулирующими правоотношения по вопросам гражданства, являются Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. и Федеральный закон РФ от 28.11.91 №1948-1 «О гражданстве Российской Федерации». Необходимо отметить, что Конституция РФ была принята позднее указанного выше закона, а следовательно, она содержит в себе изменения, которые произошли в сфере правоотношений по вопросам гражданства в период с 1991 по конец 1993 г. В связи с этим в правоприменительной практике выявляется несоответствие между отдельными положениями этих двух документов.

Цель настоящей статьи сравнить положения пока действующего Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. №1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» и Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», который еще не вступил в силу.



---

---

В ныне действующий Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» неоднократно вносились изменения и дополнения но, как показывает практика, они не смогли должным образом привести в соответствие нормы закона и реальные правоотношения по вопросам гражданства.

При подготовке нового законопроекта были представлены два законопроекта о гражданстве. Первый законопроект был президентским, второй — депутатским, данный вариант был подготовлен членами Комитета Государственной думы по делам СНГ. Первое чтение по данному документу состоялось 18 октября 2001 г., были вынесены оба проекта на рассмотрение, депутатский проект был отклонен. Таким образом, 20 февраля 2002 г. во втором чтении был принят президентский вариант законопроекта «О гражданстве Российской Федерации». Профильным комитетом по законопроекту о гражданстве был назначен Комитет Госдумы по государственному строительству. При рассмотрении законопроекта нужно отметить основные отличия нового федерального закона от действующего в настоящее время Закона «О гражданстве Российской Федерации».

Во-первых, в новом законе изменена частично структура закона, при этом общее количество глав сохранено, за счет более четкой организации число статей сократилось с 51 до 44. Например, в новом законе отсутствует преамбула, части первая и вторая статьи 1 действующего закона. Также исключены положения действующего закона о почетном гражданстве, не применяемые на практике (ст.8 и п. «е» части первой ст.33), вместе с тем в отдельную главу IV выделены вопросы отмены решения по вопросам гражданства Российской Федерации. Глава I «Общие положения» по структуре и содержанию приведена в соответствие

с современными российскими и международными юридико-техническими требованиями.

В более строгой логической последовательности с учетом российского законодательства, правоприменительной практики и международных стандартов в законопроекте изложены процедурные вопросы (глава VII «Производство по делам о гражданстве Российской Федерации» и глава VIII «Обжалование решений полномочных органов и действий должностных лиц. Разрешение споров по вопросам гражданства Российской Федерации»).

Во-вторых, следует отметить появление новых и отмену некоторых действующих терминов. Принципиально новым является введение понятий «общего» и «упрощенного» порядка рассмотрения вопросов гражданства. В соответствии с президентским законопроектом, под общим порядком приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации понимается порядок рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные этим законопроектом. А что касается упрощенного порядка приобретения или прекращения гражданства, то в проекте под ним понимается порядок рассмотрения и принятия решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные этим законопроектом. Новым также является и конституционное положение о гражданстве Российской Федерации как о едином и равном независимо от оснований его приобретения. Введение упомянутых понятий значительно упрощает изложение последующих статей законопроекта, их понимание и применение.

---

---

Положение о российском гражданстве как о едином и равном утверждает важный принцип единого и равного гражданства в рамках Федерации и снимает различия между ст.2 действующего Закона и соответствующими статьями Конституции Российской Федерации.

Что касается отмены данным законопроектом некоторых понятий действующего Закона «О гражданстве Российской Федерации», то здесь можно привести следующие примеры. В ст.11, посвященной основаниям приобретения гражданства Российской Федерации (часть первая ст.12 действующего Закона), в качестве оснований приобретения гражданства исключены признание, как исчерпавшее себя, и регистрация, в связи с введением процедуры упрощенного порядка. Соответственно, отсутствуют отдельные статьи о приобретении гражданства Российской Федерации в порядке признания и в порядке регистрации (ст.13 и 18 действующего Закона).

Существенные изменения и дополнения рассматриваемый законопроект вносит в условия приобретения гражданства. Так, в качестве обычного условия приема в гражданство срок проживания на территории Российской Федерации до подачи заявления увеличивается с трех до пяти лет, что отвечает положениям Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. Вместе с тем с учетом интересов государства и общепринятой практики условия приобретения гражданства дополнены обязательством уважать и соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, указанием о наличии законного источника существования и отказом от имеющегося иного гражданства, за исключением случаев, предусмотренных международным договором, или если такой отказ невозможен в силу не зависящих от лица причин.

Отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства отвечает принципу устойчивой правовой связи лица с государством и согласуется с широко распространенной законодательной и правоприменительной практикой других государств. Это требование не исключает возможности приобретения гражданином Российской Федерации в дальнейшем иного гражданства согласно ст.62 Конституции Российской Федерации.

Особое место в вопросе приема в гражданство Российской Федерации законопроект уделяет интересам россиян, оказавшихся после распада СССР за пределами России.

С учетом практики реализации действующего Закона и международного опыта процедура восстановления в гражданстве приравнена в законопроекте к приобретению гражданства. Основным условием при этом является проживание на территории Российской Федерации. Законопроект не повторяет исчерпавшую себя часть вторую ст.20 действующего Закона о том, что бывшие граждане РСФСР, лишенные гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в российском гражданстве.

Анализируя вопросы приема в гражданство Российской Федерации, следует также отметить, что президентский законопроект «О гражданстве Российской Федерации» конкретизирует и значительно расширяет перечень оснований для отклонения заявлений о приобретении гражданства.

Новым, по сравнению с действующим Законом, также является и то, что проектом в категорию лиц, имеющих право на сокращение обычного срока проживания, вносятся лица, состоящие в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет. В настоящее же время этого

требования нет, и этот факт служит почвой для злоупотреблений в форме заключения фиктивных браков в целях приобретения российского гражданства безо всяких условий.

В соответствии с рассматриваемым законопроектом, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 18-летнего возраста и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке при наличии одного из следующих условий: если они а) родились на территории РСФСР и состояли в прошлом в гражданстве СССР; б) имеют хотя бы одного из родителей, состоящего в гражданстве Российской Федерации; в) дети, один из родителей которых состоит в гражданстве Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение детьми гражданства Российской Федерации. Такого согласия не требуется, если дети проживают на территории Российской Федерации; г) дети, единственный родитель которых состоит в гражданстве Российской Федерации, — по заявлению родителя; д) дети и недееспособные лица, над которыми установлена опека или попечительство, — по заявлению опекуна или попечителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации.

Ст.20 законопроекта уточняет основания для отказа в выходе из российского гражданства. В соответствии с ней выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации: а) имеет неисполненные обязательства перед Российской Федерацией, установленные федеральными законами; б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении

него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства или гарантий приобретения иного гражданства.

Рассматривая президентский законопроект «О гражданстве Российской Федерации», следует также отметить в нем принципиально новый подход, отраженный в главе IV («Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации»). Согласно ей, решение по вопросам гражданства в случае его отмены считается недействительным с даты его принятия. В действующем законе такое положение отсутствует.

Более четко, нежели действующий Закон, в главе V рассматриваемого законопроекта («Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц») регулируется порядок рассмотрения и принятия решений по соответствующим вопросам в конкретных ситуациях. Часть первая ст.25 закрепляет важное положение о том, что «ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении его иностранными гражданами или иностранным гражданином, сохраняет гражданство Российской Федерации».

В соответствии с рассматриваемым законопроектом, полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются: Президент Российской Федерации; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и органы внутренних дел субъектов Российской Федерации, наделенные соответствующими полномочиями; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, дипломатические представительства и консуль-

ские учреждения Российской Федерации за рубежом. В этом перечне отсутствует ныне действующая Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. Глава VI законопроекта («Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации») уточняет и дополняет функции органов, которые наделяются соответствующими полномочиями данным Федеральным законом.

В заключении отметим что данный документ является необходимым именно на данном этапе развития правоотношений в Российской Федерации и в целом в странах СНГ и Балтии, так как сегодня возникает необходимость в урегулировании таких сложных вопросов, как вопросы гражданства, особенно между гражданами бывшего Советского Союза.

Подводя итог проведенного анализа данного проекта Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», необходимо отметить, что он является новым и необходимым документом для российского законодательства.

---

---

## РОЛЬ ИНФОРМАЦИИ В ЭВОЛЮЦИИ ДОКТРИНЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*А. В. Нормантович*

аспирантка кафедры международного права  
Московской государственной юридической академии

Поддержание международного мира и безопасности — многоплановая задача, выполнение которой требует учета целого ряда факторов, способных повлиять на возникновение и развитие конфликтных ситуаций. В современных условиях одним из приоритетных направлений, требующих пристального внимания мирового сообщества, стало обеспечение правопорядка в международной информационной сфере.

На протяжении всей истории человечества информация выступала в двух ипостасях: как объект интереса и в то же время как средство достижения поставленной цели. Соответственно, определились две основные функции информации в обществе — сообщение сведений о фактах окружающей действительности и воздействие на общественные отношения путем предоставления или, напротив, сокрытия, искажения данных. Возможность манипулировать информацией в своих интересах зачастую казалась настолько привлекательной, что вопросы мира и стабильности отодвигались на второй план, как второстепенные и малозначительные. Подобное пренебрежение к проблемам безопасности неизбежно приводило к нарастанию противоречий в международных отношениях, обострению конфликтов и межгосударственной конфронтации.

Роль информационного фактора особенно возросла с открытием новых способов передачи и хранения данных. Появление электронных средств связи существенно изменило кар-



---

---

тину международного информационного обмена. Возможность преодолевать огромные расстояния за ничтожно короткий промежуток времени позволила упростить процедуру получения необходимых сведений и сделала доступными те информационные ресурсы, которые прежде были недостижимы в силу их удаленности или разрозненности.

Развитие компьютерной инфраструктуры и насыщение рынка программного обеспечения предопределили формирование качественно новой информационной сферы, связавшей воедино информацию, средства телекоммуникаций и деятельность по созданию, передаче, а также использованию данных. Концепция глобального информационного взаимодействия потребовала совершенствования технологий общения, что не замедлило сказаться на росте популярности Всемирной сети Интернет.

Основное преимущество Интернета заключается в объединении огромного количества информационных ресурсов. Структура сети позволяет устанавливать взаимосвязь между ними, что существенно облегчает поиск необходимой информации. В то же время сохраняется элемент хаотичности, наличие которого обусловлено постоянным увеличением числа сетевых ресурсов, концентрирующих самые разнообразные сведения. Структурирование и распределение информационных потоков с целью выявления содержания каждого из них представляется весьма трудной задачей, требующей значительного технического потенциала. В таких условиях вполне закономерно появление в сети Интернет-представительств международных экстремистских организаций, ресурсов, нацеленных на пропаганду насилия, расовой нетерпимости, распространение идей превосходства одной социальной группы над другой. Циркуляция подобной информации в режиме свободного доступа способствует утверждению определенных установок в

общественном сознании и является одним из основных факторов дестабилизации в социальной и политической сферах.

Другой негативный аспект глобальной информационной системы связан с постепенной интеграцией баз данных на основе общих технологических приемов и способов, что вызывает значительные затруднения в разграничении сведений, свобода передачи и получения которых не обусловлена никакими запретами, и данных, не подлежащих широкому распространению. Объективно существуют информационные ресурсы, доступ к которым ограничен кругом уполномоченных лиц. Несанкционированное получение, хранение, изменение или распространение такого рода сведений является уголовным преступлением в соответствии с законодательством большинства государств. Так, Уголовный кодекс Испании 1995 г. содержит главу IV «О вероломстве в хранении документов и нарушении секретов», охватывающую преступные деяния, направленные против информационной безопасности государства. Статья 21 Закона об информации Швеции (1973:289) предусматривает ответственность в виде штрафа или тюремного заключения на срок до двух лет за несанкционированный доступ к данным, подвергающимся автоматической обработке. Негативный характер совершенных действий выражается в отрицательном влиянии на состояние правопорядка в стране. Потенциальную опасность таит в себе любое проникновение в базу данных военного ведомства, разведывательной службы, охранного агентства. Содержащиеся в базе сведения являются ценными постольку, поскольку они известны ограниченному числу лиц. Данное обстоятельство порождает необходимость в обеспечении защиты «закрытых» информационных ресурсов. Курс на разработку соответствующих мер реагирования закладывается в доктрине национальной безопасности конкретного государства. Между тем существует информация,

---

---

необходимость защиты которой признается всеми государствами. Сохранность такого рода информационных ресурсов затрагивает интересы мирового сообщества, являясь составной частью проблемы обеспечения международной безопасности. В частности, не подлежит сомнению потребность в ограничении доступа к сведениям, составляющим предмет деятельности международных организаций по борьбе с терроризмом и организованной преступностью.

Угрозу международной безопасности представляет не только несанкционированный доступ к «закрытым» сведениям, но и манипулирование информацией в интересах какого-либо государства или группы государств, международных и межправительственных организаций. К действиям, составляющим содержание такой угрозы, следует отнести намеренное замалчивание вопросов, имеющих важное значение для адекватного восприятия получаемых сведений; прочтение данных в контексте, совершенно отличном от первоначального, обусловленного реальными событиями. Показательно в этом отношении поведение британских средств массовой информации накануне и в ходе вооруженного вмешательства НАТО в Югославии. Вопрос о необходимости предпринятой акции так и не прозвучал, в то время как материалы о жестокости сербов в отношении косовских албанцев периодически появлялись на первых полосах ведущих газет и журналов. Подобные действия следует расценивать как попытку оправдать военные действия альянса, откровенно негативным последствием которых стали жертвы среди мирного населения Югославии. Оправдание — вот одна из главных причин манипулирования информацией, определяющая поведение сторон конфликта.

Преувеличенное внимание к отдельным фактам окружающей действительности и намеренное игнорирование со-

бытий, составляющих полноценную информационную картину происшедшего, позволяют создать искаженное представление о сложившейся ситуации. Однако манипулирование информацией отнюдь не является единственным средством воздействия на общественное сознание. Монополизация информационных рынков таит в себе скрытую угрозу, проявления которой можно обнаружить как в деятельности традиционных массмедиа, так и телерадиокомпаний, газет и журналов, базирующихся в сети Интернет. При этом характер монополизации — агрессивный, атакующий или постепенный, нарастающий — имеет значение лишь для выработки мер по борьбе с нею. Результат подчинения информационного рынка всегда один — сосредоточение в руках определенного субъекта средств воздействия на общественное сознание. Срок существования монополии также не является решающим фактором для включения угрозы в категорию серьезных, требующих немедленного реагирования проблем. Показателен пример катарской телекомпании «Аль-Джазира», ставшей основным источником сведений о событиях в Афганистане для всего арабского мира, а в дальнейшем оказавшей существенное влияние на содержание репортажей европейских и американских телерадиокомпаний. В результате, международный телеканал CNN транслировал кадры жертв американских бомбардировок, которые подтверждали заверения талибов об ударах по мирному, ни в чем не повинному населению. Лишь спустя месяц по договоренности американской администрации с руководством канала трансляции были прекращены.

С угрозой воздействия на общественное сознание напрямую связана намеренная девальвация духовных ценностей, пропаганда образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, духовных и нравственных ценностях, противоречащих принятым в обществе моральным стандартам и

---

---

правилам поведения. Проникновению негативных элементов в структуру международной информационной среды способствует отсутствие надлежащих механизмов контроля за содержанием информационных ресурсов. Особую актуальность проблема девальвации ценностей приобретает в эпоху Интернета, позволяющего донести необходимые сведения до каждого рядового пользователя. Именно с целью воздействия на индивидуальное сознание был создан ряд сайтов, посвященных деятельности боевиков движения «Талибан» и организации «Аль-Каида». Ресурсы Всемирной сети активно используются для обмена сообщениями между террористами, а также вербовки новых бойцов. Приостановить, а тем более предупредить подобные действия чрезвычайно трудно, учитывая специфику электронных телекоммуникаций. Кроме того, пропаганда насилия и религиозной нетерпимости становится возможной вследствие пренебрежения проблемами информационной безопасности со стороны государств. Зачастую информационные ресурсы, поддерживаемые экстремистскими организациями, используются государствами в качестве разменной монеты при решении вопросов обеспечения мира и стабильности в международных отношениях.

Следует признать, что сформировавшаяся к началу XXI в. новая информационная сфера во все большей степени становится ареной межгосударственной борьбы за мировое лидерство, достижение стратегических и тактических политических целей. Реализация какой-либо из угроз способно привести к настоящей информационной войне. Объектами силового воздействия в этой войне являются информационные структуры, наиболее важные информационные ресурсы, средства информатизации вооружения и военной техники, информационных систем федеральных органов государственной власти, финансово-кредитной и банковской сфер, сферы хозяйственной дея-

тельности, экологически опасных и экономически важных производств, а также высшее политическое и военное руководство. Особое значение приобретает влияние на общественное мнение, массовое психологическое манипулирование населением с целью дестабилизации общества и государства.

Выбор используемых при этом методов и средств — «информационного оружия» — зависит от технической оснащенности сторон конфликта. Возможности контроля над его распространением весьма ограничены в силу специфических особенностей, а применение может длительное время оставаться незамеченным. Данные обстоятельства делают информационное оружие весьма удобным не только для иностранных спецслужб, но и для террористических формирований и организованной преступности. Стремясь предупредить угрозу, США и некоторые европейские страны активно ведут разработку средств и методов информационного противоборства. В то же время новейшие научные и технологические достижения сделали информационное оружие доступным даже отдельным лицам, что лишь усугубляет его опасность.

Выходом из сложившейся ситуации является создание условий для гармоничного развития международной информационной инфраструктуры. Осознание данной проблемы обусловило принятие Резолюции по информационной безопасности на 54 сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Основное внимание в тексте Резолюции уделено проблеме обмена сведениями по вопросам поддержания правопорядка в информационной сфере, а также формированию понятийного аппарата и выработки основных принципов взаимодействия государств в целях поддержания стабильности в международных отношениях.

Для реализации намеченных положений предполагается совершить ряд действий, направленных на определение стандартов поведения в области международного общения с помощью современных средств телекоммуникаций. Первоначально необходимо определить ориентиры деятельности государств и иных субъектов международного права в международной информационной сфере. Основная задача на данном этапе — способствовать всеобщему социальному и экономическому развитию, учитывая при этом вопросы сохранения глобальной стабильности и безопасности, принципов мирного урегулирования споров и конфликтов, неприменения силы, соблюдения суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств.

Еще одним важным условием осуществления указанных субъектами деятельности в информационной сфере является обеспечение права каждого человека запрашивать, получать и распространять информацию и взгляды. Свободный доступ к информационным ресурсам, возможность самостоятельно определять сведения, подлежащие передаче посредством телекоммуникационных сетей, приобретают особое значение в эпоху глобального информационного взаимодействия. Вместе с тем, возможность ограничения данного права с целью защиты интересов безопасности государства должна быть закреплена в законодательном порядке. Ограничения иного рода недопустимы.

Второй принципиально важный вопрос состоит в определении действий, совершение которых представляет собой угрозу международной информационной безопасности. Угрозой признается воздействие или нанесение ущерба информационным ресурсам государства, в связи с чем надлежит воздерживаться от разработки, создания и применения средств такого воздействия. Использование информации для подрыва

политических, экономических и социальных систем другого государства, психологического манипулирования населением с целью дестабилизации общества представляет собой действия, угрожающие информационной безопасности. Должны пресекаться любые попытки доминирования и контроля в сфере информации; запрещения доступа к новейшим информационным технологиям и создания ситуации, в которой другие государства попадают в противоречащую их интересам технологическую зависимость в сфере информатизации.

Третий принцип должен закрепить цели и задачи содействия Организации Объединенных Наций и соответствующих структур в системе ООН международному сотрудничеству в вопросах информационной безопасности. Основным приоритетом выступает создание законодательной базы для определения характеристик и разработки классификации информационных войн, а также классификации информационного оружия, включая методы и средства, которые могут рассматриваться как информационное оружие. В качестве одной из целей законодательной работы необходимо принять создание условий для равного и безопасного международного информационного обмена на основе общепризнанных правил и принципов международного права.

Особую важность приобретает вопрос международной ответственности государств за деятельность в информационной сфере, осуществляемую ими или под их юрисдикцией, или под эгидой международных организаций, членами которых они являются, а также за соответствие этой деятельности рассматриваемым принципам. Необходимо определить конкретный перечень мер ответственности и условия ее возникновения. Характер юридических последствий действий или бездействия субъектов международного права должен способствовать предотвращению и, самое главное, предупреждению



правонарушений в сфере международного информационного общения. Следует выработать объективные критерии правовой оценки политики государств и международных организаций по отношению к информационному терроризму и компьютерным преступлениям, пропаганде насилия и взаимной ненависти посредством глобальных телекоммуникационных сетей.

И все же приоритетным направлением деятельности по обеспечению международной информационной безопасности должно оставаться развитие всестороннего сотрудничества государств, взаимопомощи и поддержки мирных инициатив в области обмена информацией.

---

---

## ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОСТАВА СУДА ЕС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Н. Осипян*

аспирантка кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

Единообразное понимание и применение права ЕС обеспечивает Суд Европейских сообществ. Право Европейских сообществ полностью обеспечено юрисдикционной защитой. Суд ЕС играет решающую роль не только в применении, но и в истолковании европейского права. В процессе европейской интеграции он превратился в важнейший правотворческий орган.

Согласно ст.221 Маастрихтского договора Суд ЕС состоит из 15 судей. В состав Суда ЕС входят судьи и генеральные адвокаты, а также секретарь, который помогает выполнять их функции.

Состав Суда постоянно расширяется. В момент создания Суда ЕОУС в нем было семь судей и два генеральных адвоката. Вслед за принятием в ЕС Великобритании, Дании, Ирландии, количество судей было увеличено с семи до девяти и генеральных адвокатов с двух до четырех.

Но положения договора предусматривают право каждого вновь принятого в члены ЕС государства выбирать судей, что имело место, например, при вступлении Финляндии, Австрии и Швеции. До принятия этих новых членов в Суд ЕС он состоял из тринадцати судей: по одному судье, выбранному правительством каждого из государств-членов, и еще по одному, выбранному четырьмя большими государствами-членами. Этим правом пользуются Франция, Германия, Италия, Великобритания.

---

---

Европейский совет продолжил эту практику, принятым решением в 1993 г., что в случае, если ЕС достигнет четного числа государств-членов, те же четыре государства и Испания смогут принять участие в выборе дополнительных судей путем их ротации.

Назначение всех судей, согласно ст. 223, производится с общего согласия правительств государств-членов, срок их полномочий — шесть лет, а процедура назначения новых судей или подтверждения полномочий действующих предусматривает частичную замену судей каждые три года.

«До последнего расширения членского состава ЕС, договор предусматривал, что Суду ЕС оказывают содействие шесть генеральных адвокатов. Затем было решено, что еще два генеральных адвоката будут назначены после присоединения четырех новых государств-членов. Государства-члены договорились о том, что пять из восьми генеральных адвокатов назначаются пятью большими государствами-членами, остальные три другими государствами-членами в порядке их ротации»<sup>1</sup>. Однако, если число членов ЕС будет четным, генеральному адвокату разрешается стать «тринадцатым действующим судьей». Таким образом, сейчас число судей равно шестнадцати, так как в состав Суда ЕС входят пятнадцать судей и один дополнительный судья — генеральный адвокат.

Судьи и генеральные адвокаты назначаются из числа лиц с безупречной репутацией и независимых, которые обладают качествами, необходимыми для выполнения служебных обязанностей на высших служебных должностях или являются юридическими экспертами высокой квалификации. Суд назначает секретаря и выбирает из своего состава председателя, который руководит работой Суда и деятельностью его служб,

---

<sup>1</sup> Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М., 2000. С.176.

распределяет дела между палатами и назначает судью-докладчика, также он председательствует на пленарных заседаниях Суда и при обсуждениях в совещательной комнате. Критерии, в соответствии с которыми производится распределение дел, устанавливаются самим Судом. В составе Суда ЕС за последние годы насчитывалось шесть палат. Палата призвана проводить предварительное слушание или выносить решения по устанавливаемой категории дел согласно принятым правилам. Применительно к делам, которые переданы на рассмотрение той или иной палаты, функции главы судебного учреждения выполняет председатель. Председатели палат назначаются Судом сроком на один год. Суд назначает также на аналогичный срок первого генерального адвоката. Первый генеральный адвокат распределяет дела между генеральными адвокатами сразу после назначения судьи-докладчика. Применительно к палатам эти функции выполняют их председатели. По общему правилу заседания Суда и палат имеют место в резиденции Суда ЕС, которая находится в Люксембурге. Однако заседания могут проводиться по указанию председателя в ином месте. Суду ЕС разрешается, согласно ст. 221 договора о Европейском сообществе, проводить заседания камер, состоящих из трех или пяти судей, а также пленарные заседания, что является немаловажным, учитывая перегруженность Суда ЕС.

В последнее время продолжают высказываться предположения о реформе Суда ЕС, начиная «от рекомендации принять наиболее радикальные решения (о преобразовании Суда ЕС в Европейский Высший Суд Справедливости, который будет рассматривать лишь отдельные категории дел), и до предположений о реорганизации работы Суда ЕС, чтобы сделать

---

---

его еще более эффективным инструментом правовой интеграции»<sup>1</sup>.

Основной причиной учреждения Суда первой инстанции в 1988 г. было облегчение деятельности Суда ЕС.

Перед ЕС встала проблема подготовить и провести расширение таким образом, чтобы оно не пошло в ущерб углублению интеграционного процесса. Данная задача реформирования системы институтов непосредственно затрагивает и Суд ЕС. И это сопровождается возникновением как организационных проблем: создание соответствующих программ и механизмы их реализации, так и проблемы политико-юридического характера, так как изменения состава могут нарушить сложившийся баланс представительства в Суде ЕС. «Некоторые судьи высказывают опасение, что дальнейшее расширение состава Суда ЕС может вообще парализовать его деятельность»<sup>2</sup>.

Следует сделать предположение о том, что расширение судебной системы ЕС возможно путем создания новых судов первой инстанции либо путем передачи судебных функций специализированным судам, оставив Суду ЕС право выносить преюдициальные решения.

---

<sup>1</sup> См.: *Jacque J.P.* On the road to European Union: a new architecture. С., 1996. Р.296.

<sup>2</sup> См.: *Koopmans T.* The future of the Court of Justice of the European Communities. 1991. №15. Р.24.

---

---

**УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ  
И КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА,  
СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ**

*А.И. Отке*

аспирантка кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

В 1994 г., спустя 2 года после проведения Конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, на которой была провозглашена концепция устойчивого развития, ООН объявила проведение десятилетия коренных народов мира. И это не случайно. Самобытность культуры, способы и методы традиционного природопользования базируются на осознании единства и неразрывной связи человека и природы. Эта связь несет в себе принципы разумного потребления ресурсов и бережного отношения к окружающей среде, неистощимого использования возобновляемых биологических ресурсов. Эти принципы являются базовыми в концепции устойчивого развития общества.

Очевидно, что переход к устойчивому развитию необходимо совершать на принципах паритета, то есть равноправного участия всего населения регионов (в том числе и при участии коренных народов) при решении споров и разработке экологических, политических и экономических проблем. Это наиболее эффективный и демократичный путь решения вопросов сохранения культуры, самобытности, охраны окружающей среды в районах традиционного природопользования.

Во времена СССР доминировал экстенсивный путь развития, который просуществовал вплоть до 80-х гг. Это развитие привело к обострению экологической ситуации в России, которая коснулась и коренных народов. Участие коренных на-

---

---

родов и учет их интересов в процессах управления и планирования были лишь декларированы и не осуществлялись. В результате такой политики к началу 90-х гг. прошлого столетия сложилась ситуация, при которой коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России оказались в наихудшем положении. Существенно снизилось качество жизни коренного населения, разрушается природная среда территорий традиционной деятельности коренных народов. Только на Севере Западной Сибири в результате непродуманной промышленной деятельности, связанной с нерациональным освоением нефтяных и газовых месторождений, было уничтожено 110000 кв. км оленьих пастбищ, 200 кв. км нерестилищ ценных пород рыб. Подобная ситуация наблюдается и в других регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Положение изменилось после принятия в 1999 г. Закона РФ о гарантиях прав коренных малочисленных народов. Данным законом были установлены права малочисленных народов на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (ст.8). В законе закреплены следующие права:

— безвозмездное владение и пользование в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий;

— участие в осуществлении контроля за использованием этих земель;

— участие в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов России об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

— участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Данные права необходимы для сохранения исконной среды обитания малочисленных коренных народов, их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Они могут обращаться в судебные органы для защиты своих прав, включая право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физических лиц.

Так, например, на Дальнем Востоке ведется освоение нефтегазовых месторождений в территориальном море и на шельфе. При этом характеризуется это освоение снижением издержек за счет уменьшения затрат на охрану окружающей среды. В феврале 1993 г. на Сахалине были произведены 5 экологических экспертиз. Анализ их результатов показал, что реализация подобного освоения нефтегазовых месторождений в Охотском море приведет к катастрофическим, необратимым, экологически опасным последствиям. (Более того, что касается Охотского моря, распоряжением Правительства РФ №46 от 11.01.99 установлены квоты вылова водных биоресурсов в Охотском море, которые значительно превышают квоты добычи во всех остальных морях вместе взятых — в Охотском море может быть выловлено 1687,6 тыс. т рыбы и морепродуктов, тогда как в других морях России может быть выловлено только 955,4 тыс. т).

Проблема отрицательного влияния нефтегазовых разработок на биоресурсы Охотского моря особо актуальна для ма-



---

---

лочисленных народов Дальнего Востока, так как рыба и морепродукты составляют основу их рациона питания и поддержания традиционного образа жизни.

К сожалению, до сих пор в отечественной судебной практике отсутствуют дела по поводу возмещения коренным малочисленным народам вреда, причиненного территориям их традиционного проживания. Однако они могут обращаться в суд и с требованием прекращения экологически вредной деятельности еще до реального причинения вреда. Согласно Гражданскому кодексу РФ 1995 г. (п.1 ст.1065) возможно запрещение деятельности, если существует опасность причинение вреда в будущем.

К тому же законом РФ об исключительной экономической зоне РФ (п.2 ст.9) установлено преимущественное право на использование живых ресурсов представителями коренных малочисленных народов, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов.

Роль коренных народов в процессе перехода к устойчивому развитию переоценить невозможно. Предоставляя им особые права на распоряжение природными ресурсами на территориях их исконного проживания, органы государственной власти создают условия для сохранения природы. В последние годы активизировалась законотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации, направленных на признание особых прав коренных народов. Эти законодательные акты более действенные, нежели федеральные, так как приближены к нуждам народов конкретных регионов.

Для решения проблем более эффективного перехода на принципы устойчивого развития наиболее целесообразными представляются следующие предложения:

1. Необходимо разрабатывать программы природопользования на основе базовой концепции для каждого региона с учетом российского и международного опыта, а также местных условий.

2. Необходимо разработать и принять законодательные акты в каждом регионе, в которых четко определялись бы не только границы территорий традиционного природопользования, права коренных народов на природную среду, но также и системы самоуправления этими территориями и механизм контроля их использования.

3. Нужно создавать региональные фонды для решения проблем коренных народов, в том числе и проблем традиционного природопользования.

4. Следует создать при региональных правительствах специальные комиссии, в состав которых входили бы представители регионального правительства и представители коренных народов. Эти комиссии необходимо наделить правом вето на принятие решений, связанных с любыми вопросами хозяйственной деятельности, реализуемой на территориях традиционного природопользования.

---

---

**ПРАВОМЕРНОСТЬ ПОНЯТИЯ  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕРРОРИЗМ»**

***Е.В. Хованская***

студентка юридического факультета  
Российского университета дружбы народов

Терроризм вообще представляет собой сложное, многоплановое явление, которое посягает на различные блага и общественные установления, охраняемые законом. Как явление, отмечают В.С. Комиссаров и В.П. Емельянов, терроризм «исследовался в различных аспектах: философском, политическом, психологическом, правовом, публицистическом и т.д. И все исследователи (историки, политологи, психологи, журналисты и т.д.) рассматривали указанное явление со своей точки зрения, давая понятию «терроризм» собственную интерпретацию. Однако поскольку этим явлением занимались не только и не столько юристы, то в литературе стало господствовать не правовое, а обыденное его понимание»<sup>1</sup>. Наиболее отчетливо эта тенденция проявляется в трактовке понятия «государственный терроризм». До настоящего времени вопрос о правомерности употребления этого термина не получил должного ответа.

Терроризм, будь то категория национального или международного права, является прежде всего уголовно-наказуемым деянием. Следовательно, «и ответственность за

---

<sup>1</sup> *Комиссаров В.С., Емельянов В.П.* Террор, терроризм, «государственный терроризм»: понятие и соотношение // Вестник Московского университета. Серия 11, право. 1999. № 5. С.35.

терроризм... представляется возможной лишь как уголовная ответственность»<sup>1</sup>.

В этом контексте необходимо рассмотреть проблему, с одной стороны, участия государств в террористических актах, а с другой стороны, уголовной ответственности государств в международном праве.

Вопрос о выделении актов терроризма с государственным участием долгое время не поднимался. Как отмечает И.В. Кормушкина, это было связано с тем, что после Второй мировой войны два термина (государственный и международный терроризм) не различались<sup>2</sup>. Самостоятельное значение актам государственного терроризма стало придаваться в 80-х гг., когда был принят ряд документов. Так например, резолюция ГА ООН 39/159, вынесенная на рассмотрение в 1984 г. по инициативе СССР, имела заглавие «О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах». Наиболее обширный перечень этих действий (из 11 пунктов) содержался в Женевской декларации по государственному терроризму, принятой в 1987 г. по инициативе ООН<sup>3</sup>.

Все упомянутые в нем положения можно объединить в четыре группы:

1) меры, предпринимаемые государством в своих пределах, не отягощенные иностранным элементом (пп. 1, 10). Например, п. 1 гласит: Полицейское государство практикует по-

---

<sup>1</sup> Емельянов В.П. Проблемы ответственности за международный терроризм // Государство и право. 2000. № 1.

<sup>2</sup> См.: Кормушкина И.В. Конвенционный механизм борьбы с международным терроризмом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 1993. С.5.

<sup>3</sup> Цит. по: Бояр-Созонович Т.С. Международный терроризм: политико-правовые аспекты. Киев, Одесса. 1991. С.157—158.

---

---

литику подчинения воли собственного народа через его устремление посредством слежки, разгона митингов...;

2) собственно террористические акты. Например: убийство, попытки убийства, заговоры, осуществляемые государством по отношению к официальным лицам других стран либо национально-освободительных движений и т.д. (п. 6);

3) действия, подпадающие под определение агрессии, содержащееся в Резолюции 29-й сессии ГА ООН от 14 декабря 1974 г. (пп. 4, 5, 7)<sup>1</sup>. Например, п. 5 гласит: Создание и поддержание государством наемных вооруженных сил с целью ликвидации суверенитета другого государства...;

4) прочие деяния, не имеющие столь серьезного характера, как указанные в предыдущих двух пунктах (пп. 2, 3, 8, 9, 11). Например, п. 2 гласит: Одно государство провозит через территорию или территориальные воды другого государства ядерное оружие или же размещает последнее на его территории.

Однако этот перечень получается слишком узок, поскольку терроризм не исчерпывается политическими убийствами, и слишком широк одновременно, так как он включает ряд действий, подпадающих под иные существующие международно-правовые деликты и даже выходящие за их рамки.

Наиболее оптимальный вариант содержится в Проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, предложенном на 43-й сессии ГА ООН в 1988 г.<sup>2</sup>, где го-

---

<sup>1</sup> См.: Резолюция ГА ООН, принятая XXIX сессией «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 года // Действующее международное право: Сборник документов в 3-х томах / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Т.2. М., 1996.

<sup>2</sup> См.: Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества // Доклад Комиссии международного права о работе ее 40-й сессии 9 мая — 29 июня 1988 г. / ГА. Офиц. отчеты. 43-я сессия, доп. № 10/A/43/10. С.123.

сударственный терроризм как вид международного терроризма определяется как операции, финансируемые, организуемые, поощряемые, управляемые или поддерживаемые индивидуально или коллективно, при помощи материально-технического обеспечения государством или группой государств с целью запугать другое лицо или организацию. Такая расшифровка понятия охватывает и государственное участие, и признаки преступления терроризма. Однако важнейший признак терроризма, а именно применение силы или угрозы силой, не нашел места в этой дефиниции.

Таким образом до сих пор ни одно из определений государственного терроризма не нашло своего закрепления в международных соглашениях. Можно предположить, что причина этого кроется в отсутствии ясности по второму принципиальному пункту, упомянутому в начале данного параграфа, по вопросу применимости вообще уголовной ответственности к государству.

Концепция уголовной ответственности государств получила развитие после Первой и особенно после Второй мировых войн. Можно выделить два направления этой теории. Первое, представленное Бустаманте, Доннедье де Вабром, обосновывало международную уголовную ответственность государств при уголовной ответственности физических лиц по национальному уголовному праву. Сторонники второго течения (Пелла, Сальдана) признавали как государство, так и индивидов субъектами международно-правовой уголовной ответственности<sup>1</sup>.

В какой мере применимы категории внутригосударственного уголовного права в праве международном? Оттолк-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Тункин Г.И.* Теория международного права / Под общей ред. проф. *Л.Н. Шестакова*. М., 2000. С.352—261.

---

---

немся для этого от понятия уголовной ответственности национального права. Ю.М.Колосов сформулировал этот тезис так: «По уголовному праву уголовная ответственность есть ответственность по суду за действия, признаваемые уголовным законом общественно-опасными или преступными. Уголовная ответственность выражается в осуждении виновного судом и в применении к осужденному меры уголовного наказания, т.е. государственного принуждения, связанного для осужденного с тяготами и лишениями»<sup>1</sup>.

Уголовная ответственность базируется на понятиях вины, вменяемости, наказания. Во внутригосударственном праве они имеют свое самостоятельное четко определенное значение, но на международном уровне теряют свою сущность, они «только внешне совпадают с соответствующими международно-правовыми категориями. По существу они зачастую совершенно различны, имеют иную природы и иное значение. Их внешнее (часто чисто терминологическое) совпадение только усложняет вопрос»<sup>2</sup>. Можно ли при этом все же выделять уголовную ответственность государств как таковую?

В науке международного права ответственность государств подразделяется на виды. Обычно их выделяется два: политическая и материальная<sup>3</sup>. Некоторые авторы выделяют еще и моральную ответственность<sup>4</sup>. Уголовной ответственно-

---

<sup>1</sup> Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. С.60.

<sup>2</sup> Там же. С.36.

<sup>3</sup> См., например: Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966; Тункин Г.И. Теория международного права / Под общей ред. проф. Л.Н.Шестакова. М., 2000.

<sup>4</sup> См., например: Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975; Василенко В.А. Ответственность государств за международные правонарушения. Киев, 1976.

сти подобные классификации не содержат. Более того, часто она напрямую отрицается<sup>1</sup>.

В то же время в международном праве закрепился термин «преступление», который обозначает особо тяжкий международно-правовой деликт<sup>2</sup>. Д.Б.Левин в этой связи уточняет, что имеется в виду «преступление не в смысле уголовного права, а в смысле международного публичного права, то есть в том смысле, что отмеченное выше поведение государства вызывается более суровое политическое осуждение со стороны других государств и более суровые международные санкции»<sup>3</sup>. Однако прав В.П.Емельянов: «...другого научного понятия преступления, кроме как в смысле уголовного права, не существует»<sup>4</sup>. Если речь идет об ответственности государств по международному праву, то более уместно употреблять термины «правонарушение» или «деликт» с указанием степени их серьезности.

Однако участие государства, когда лицо как агент или представитель государства совершает или отдает приказ о совершении такого опасного преступления, как терроризм, не должно оставаться безнаказанным. Какие альтернативы наложения ответственности существуют?

Таких возможностей несколько. Отметим две.

---

<sup>1</sup> См.: Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. М., 1983. С.18; а также Тункин Г.И. Теория международного права / Под общей ред. проф. Л.Н.Шестакова. М., 2000; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975.

<sup>2</sup> См., например: Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С.26—38; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. С.25—26, 60—61.

<sup>3</sup> Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С.29.

<sup>4</sup> Емельянов В.П. Проблемы ответственности за международный терроризм // Государство и право. 2000. № 1. С.74.



---

---

Аль-Абд Сакер в своей диссертации предлагает разделить международный терроризм на две группы:

— транснациональный, субъектом которого являются физические лица или группы лиц, подлежащие уголовной ответственности;

— собственно международный, т.е. такой, участие в подготовке, организации и/или проведении которого принимает государство. В таком случае наступает двоякая ответственность: уголовная для конкретного должностного лица (причем квалифицированная, влекущая более тяжелые последствия по сравнению с предусмотренной для первой группы) и международно-правовая для государства<sup>1</sup>.

Т.С. Бояр-Созонович считает более целесообразным вообще исключить такое понятие, как государственный терроризм из терминологического аппарата международного права. С одной стороны, это оправдано тем, что фактическая сторона терроризма охватывается другими, уже существующими преступлениями, такими как геноцид, агрессия. С другой стороны, «признание государственного терроризма... частью международного терроризма, то есть преступления международного характера, фактически приводит к приуменьшению тяжести преступления»<sup>2</sup>. Кроме этого, «отказ от правовой трактовки понятия государственный терроризм и сведение подразумеваемых под этим термином преступлений к уже признанным международным правом преступлениям... способствовало бы вымыванию политической подоплеки из проблемы международного терроризма... Это, в свою очередь, содействовало бы процессу укрепления сотрудничества заинтересован-

---

<sup>1</sup> См.: Аль-Абд Сакер М. Государственный терроризм — международно-правовое преступление: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1990. С.9—10.

<sup>2</sup> Бояр-Созонович Т.С. Международный терроризм: политико-правовые аспекты. Киев, Одесса, 1991. С.141.

ных сторон в деле борьбы с международным терроризмом вне зависимости от различий идеологического, политического, национального и других порядков»<sup>1</sup>. Данная точка зрения представляется вдвойне оправданной, как с терминологической, так и с практической стороны.

Завершим данную работу словами В.П.Емельянова: «...коль международное сообщество не признает государство субъектом преступления вообще, то представляются не корректными встречающиеся в литературе формулировки типа “террористические акты одних государств против других государств”, как не корректно и само понятие “государственный терроризм”»<sup>2</sup>. «Такого рода определения делаются не с претензией на научное понятие, а в порядке некоего эпитета как литературного приема, дающего дополнительную образную характеристику. Однако такие приемы вряд ли допустимы при разработке научного понятийного аппарата, где каждое понятие имеет сугубо свое функциональное значение и согласуется в другими родственными ему понятиями»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бояр-Созонович Т.С. Международный терроризм: политико-правовые аспекты. Киев, Одесса, 1991. С.142.

<sup>2</sup> Емельянов В.П. Проблемы ответственности за международный терроризм // Государство и право. 2000. № 1. С.76.

<sup>3</sup> Там же. С.75.

---

---

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТРИБУНАЛ ПО ЮГОСЛАВИИ:  
НЕКОТОРЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Н.А. Зверев*

студент юридического факультета  
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Через год, в мае 2003 г., Международному трибуналу по Югославии исполняется 10 лет. Сейчас трудно предположить, как будет отмечаться эта круглая дата. Думаю, что вряд ли под звуки фанфар... К сожалению, у нас пока отсутствуют специальные работы, посвященные Трибуналу по Югославии. Между тем этот международный судебный орган заслуживает самого пристального внимания и изучения.

Во-первых, Трибунал по Югославии — первый после Нюрнбергского и Токийского трибуналов международный суд с юрисдикцией в отношении физических лиц. Во-вторых, Трибунал учреждался настолько *новаторским способом*, что это ставит под сомнение саму правомерность его существования. В-третьих, практика Трибунала и особенно проходящий сейчас процесс по делу экс-президента Югославии Слободана Милошевича будет иметь серьезные последствия для международного права и международного сообщества. И наконец, последнее: появились признаки того, что Россия, участвовавшая в создании Трибунала, вполне может оказаться в поле его внимания<sup>1</sup>.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Об этом свидетельствуют недавние заявления представителя ПАСЕ лорда Джадда о том, что «Запад всерьез занялся учреждением Трибунала по Чечне» (НГ от 22.03.2002), и встреча Обвинителя Трибунала дель Понте с представителями Ичкерии.

Как представляется, самый главный вопрос, связанный с Трибуналом, — это *вопрос о правовых основаниях его учреждения*. Трибунал был учрежден Резолюцией 827 Совета Безопасности ООН 25 мая 1993 г. По мнению многих авторов, начиная с такого видного ученого, как Г. И. Тункин, «Устав ООН дает для этого достаточные основания»<sup>1</sup>. Однако с этим трудно согласиться. И вот почему. В главе VII Устава («Действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии»), на основании которой и был учрежден Трибунал, ничего не говорится о возможности создания какого-либо судебного или другого органа. Здесь речь идет лишь о том, что СБ определяет существование любой угрозы миру и может дать рекомендации или решать, какие меры принять согласно ст.41 (без применения вооруженных сил) или ст.42 Устава ООН (с применением вооруженных сил). И самое главное — имеются в виду меры *в отношении государств*, тогда как юрисдикция Трибунала распространяется только на физических лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права<sup>2</sup>.

Обосновывая правомерность существования Трибунала, некоторые авторы ссылаются на ст.29 Устава ООН, в которой говорится: «Совет Безопасности может учреждать такие вспомогательные органы, которые он найдет необходимыми для выполнения своих функций». Но и это положение никак не обосновывает правомерность учреждения Трибунала резолюцией СБ. Ведь Совет Безопасности не имеет судебных функ-

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Несколько соображений в связи с Проектом «Устава Международного трибунала для рассмотрения дел о преступлениях, совершенных на территории бывшей Югославии» // Теория международного права. М., 2000. Приложение 1.

<sup>2</sup> См.: Ст.6 Устава ООН «Персональная юрисдикция» // Действующее международное право: В 3 т. М., 1996. Т.1.

---

---

ций<sup>1</sup>, следовательно, согласно принципу «никто не может передать прав больше, чем сам имеет», он не может их предать Трибуналу. Откуда тогда эти функции возникли у Трибунала?

Представляется, что вопрос о том, как учреждать такой орган, как Международный Трибунал, имеет единственно правильный ответ: *на основании универсального международного договора*. Не случайно именно таким образом был учрежден в 1998 г. Международный уголовный суд.

\*\*\*

Генеральный секретарь ООН в докладе СБ по проекту Устава Трибунала подчеркнул: «Международный Трибунал должен применять нормы международного гуманитарного права, которые, вне всякого сомнения, являются частью обычного права, с тем чтобы проблема участия некоторых, а не всех государств в определенных конвенциях не возникала»<sup>2</sup>. Кроме того, правовая основа деятельности Трибунала была дополнена самим Трибуналом. Так, согласно ст.15 Устава, судьям Трибунала вменена в обязанность, как выражаются некоторые ученые, «полузаконодательная функция» по подготовке «уголовно-процессуального кодекса». И 11 февраля 1994 г. судьи приняли Правила процедуры и доказывания<sup>3</sup>, в которые потом 24 раза вносились поправки.

---

<sup>1</sup> См.: Судебные функции, согласно Уставу ООН, имеет только Международный суд.

<sup>2</sup> UN Doc. S/25704 (1999).

<sup>3</sup> Официальное название: «Правила процедуры и доказывания для проведения досудебного этапа разбирательства, разбирательства и обжалования, принятия доказательств, защиты потерпевших и свидетелей и других соответствующих вопросов». См.: Rules of Procedure and Evidence // Basic Legal Documents: <http://www.un.org/icty>.

5 мая 1994 г. были приняты Правила содержания под стражей, что Уставом не регламентируется (Rules Governing the Detention of Persons Awaiting Trial or Appeal before the Tribunal or Otherwise Detained on the Authority of the Tribunal).

В связи с исполнением Трибуналом этой «полузаконодательной функции» возникают справедливые сомнения в объективности суда, который сам для себя подготавливает и принимает «уголовно-процессуальный кодекс». Понятно, что «международное уголовное право находится на начальном этапе своего становления и его системные элементы не получили еще должного развития», потому «уставы международных уголовных судов, помимо норм уголовного права, содержат нормы, относящиеся к судоустройству и процессу»<sup>1</sup>. Так, Устав Нюрнбергского Трибунала предусматривал создание Комитета по расследованию дел и обвинению, в обязанность которого, среди прочего, вменялась и подготовка Правил процедуры. Но этот Комитет состоял из обвинителей, представляющих четыре государства-учредителя, и был *коллегиальным органом*, принимавшим решение большинством голосов.

\*\*\*

Вызывает сомнения и неопределенность юрисдикции Трибунала. Так, его полномочия распространяются на территорию бывшей Югославии начиная с 1 января 1991 г., то есть за 7 месяцев до того, как первые республики Югославии<sup>2</sup> объявили о своей независимости. В таком случае неизбежен вопрос *о применении норм международного гуманитарного права в отсутствие международного вооруженного конфликта*.

Юрисдикция Трибунала распространяется только на физических лиц (ст.6 Устава «Персональная ответственность») и в отношении конкретных преступлений, перечисленных в Ус-

---

<sup>1</sup> Международное уголовное право. М., 1999. С.34.

<sup>2</sup> Словения и Хорватия объявили о своей независимости в конце июня 1991 г.

---

---

таве. Трибунал полномочен осуществлять судебное преследование лиц, которые: совершают или отдают приказ о совершении серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 г. (ст.2 Устава); нарушают законы и обычаи войны (ст.3); совершают геноцид (ст.4) или другие деяния, названные в п.3 ст.4; ответственны за преступления против человечности, совершаемые в ходе вооруженного конфликта как международного, так и внутреннего (ст.5.) Таким образом, деяния, названные во всех статьях, за исключением ст.5, должны быть, строго говоря, совершенными *только в международных конфликтах*.

Однако вместо того, чтобы определять международно-правовой характер конфликтов во время инкриминируемого деяния Трибунал предпочитает в обвинительных заключениях и решениях камер в одних случаях утверждать, что международный характер конфликта не является необходимым условием использования норм, применимых в период международных вооруженных конфликтов<sup>1</sup>. В других случаях конфликты рассматриваются как международные, вне зависимости от того, являются они таковыми на самом деле или нет. Так, рассматривая апелляцию Душана Тадича, первого обвиняемого Трибунала, Апелляционная камера отметила, что, начиная с 1930-х гг., происходит постепенное исчезновение различий между нормами обычного международного права, регулирующими международные вооруженные конфликты, и обычными нормами, регулирующими внутренние конфликты. В результате сближения этих норм сегодня внутренние конфликты в большой степени регулируются нормами, которые

---

<sup>1</sup> Это, по мнению юристов Трибунала, вытекает, среди прочего, из ст.3 Устава, которая, говоря о том, что перечень нарушений законов и обычаев войны «не является исчерпывающим», позволяет сторонам ввести в действие все или часть остальных положений Женевских конвенций 1949 г.

ранее применялись лишь в период международных вооруженных конфликтов<sup>1</sup>. С этим в принципе можно согласиться, но только в таком случае речь должна идти о применении этих международных норм *национальными судами*, а не международными. (Что, собственно, и происходит, когда международные договоры объявляются частью права страны или нормы международного права входят в национальные законодательства.)

Ст.9 Устава устанавливает, что Трибунал и национальные суды имеют параллельную юрисдикцию, притом юрисдикция Трибунала приоритетна. Отметим прежде всего, что данное положение противоречит «Принципам международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечности», принятым ГА ООН 3 декабря 1973 г. Ведь п.2 Принципов гласит: «Каждое государство обладает правом судить своих собственных граждан за военные преступления или преступления против человечности». Подтверждая этот принцип, Статут Международного уголовного суда (1998) не говорит ни о каком приоритете его юрисдикции по отношению к юрисдикции национальных судов и тем более — об исключительной юрисдикции<sup>2</sup>. Напротив, МУС дело не может быть принято к производству, если оно расследуется государством, или уже расследовано и принято решение не возбуждать уголовное преследование в отношении конкретного лица.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Tadic IT-94-1 “Priedor”. Официальный сайт МБТЮ // Judgements: <http://www.un.org/icty>.

<sup>2</sup> МУС *дополняет* национальные органы уголовной юстиции в случае, если они отсутствуют или не могут выполнить своих функций в отношении перечисленных в Статуте преступлений, за исключением случаев геноцида.



---

---

Практика свидетельствует о том, что Трибунал излишне политизирован и имеет отчетливо выраженную антисербскую направленность. Так, за все время работы Трибунала было возбуждено: в отношении сербов 33 дела; в отношении хорватов — 11 дел; в отношении боснийских мусульман — 3 дела.

Необъективность Трибунала подтверждается и другими примерами. Сначала о так называемом «деле НАТО». После бомбардировок НАТО Югославии в марте-июне 1999 г. в Трибунал поступило множество заявлений с требованием начать расследование по этой операции<sup>1</sup>. При Обвинителе была создана Комиссия экспертов для проверки фактов, содержащихся в этих заявлениях. Эксперты в Югославию не выезжали и пользовались только открытыми источниками (материалы СМИ, объяснения представителей НАТО на пресс-конференциях, доклады правозащитных организаций и т.п.), что сложно принять как серьезное исследование обстоятельств и фактов, связанных с действиями НАТО.

В итоговом докладе<sup>2</sup>, представленном Комиссией экспертов, был обойден основополагающий, базовый вопрос об основаниях применения силы организацией, каковой является НАТО, против суверенного государства. А между тем п.7 ст.2 Устава ООН закрепляет принцип невмешательства в дела, «по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства», и делает из него только одно исключение: в случае «применения принудительных мер на основании главы VII», то есть по решению СБ ООН. Таким образом, примене-

---

<sup>1</sup> См. Доклад «Международной Амнистии» и ЮНЕП, «Преступление НАТО в Югославии» (Белая книга), материалы специальной комиссии Госдумы РФ и т.д.

<sup>2</sup> *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*. Официальный сайт МБТЮ // Basic Legal Documents: <http://www.un.org/icty>.

ние силы, или, как предпочитают выражаться лидеры стран НАТО, «гуманитарная интервенция» в Югославию, по сути, является не чем иным, как актом агрессии.

В Дополнительном протоколе (1977 г.) к Женевским конвенциям, как известно, содержится *полный перечень правил*, соблюдение которых обязательно во время войны. Основные правила запрещают нападать на гражданских лиц и объекты, требуют четкого знания того, что атакуются именно военные лица и объекты, а также — принятия в случае атаки военных целей всех возможных мер для предотвращения потерь среди мирного населения. Согласно ст.52 Протокола, «военные объекты — это те объекты, которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия, и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество». Однако на саммите 23 апреля 1999 г. руководители стран НАТО сами дополнили перечень «военно-промышленными инфраструктурами, СМИ и другими стратегическими целями». Эту «новацию» эксперты Комиссии оценили достаточно осторожно, заметив, что «если СМИ просто занимаются военной пропагандой, то они не являются законной целью»<sup>1</sup> в отличие от случаев, когда их используют для подстрекательства к преступлению (как это было в Руанде).

Впрочем, и без того альянс нарушал гуманитарные законы ведения военных действий. Бомбовый удар по телецентру в Белграде 23 апреля 1999 г., когда погибли 16 человек, — лишь один из эпизодов, который, например, «Международная Амнистия» квалифицировала, согласно ст.52 Протокола, как военное преступление, ибо это нападение на гражданский

---

<sup>1</sup> *Final Report to the Prosecutor...Para 54.*

---

---

объект. Руководители НАТО, в свою очередь, объясняли авианалет необходимостью уничтожить «центральную нервную систему режима Милошевича». А Тони Блэр даже обвинил руководителей Югославии в том, что они знали о предстоящей атаке и не эвакуировали людей.

При исследовании вопроса о кассетных бомбах и снарядах с обедненным ураном, эксперты Трибунала решили, что их использование не подлежит расследованию, поскольку нет договора, который запрещал бы эти виды оружия. При этом была проигнорирована так называемая «оговорка Мартенса» (п.2 ст.1 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.), гласящая: *всегда должны учитываться соображения гуманности и требования общественного сознания, даже если запрещение какого-либо оружия не установлено международным договором.* Таким образом, эксперты, призванные защищать международное гуманитарное право, проявили очень формальный и избирательный подход, совершенно игнорируя его важнейшие принципы и начала.

Касаясь вопроса об причинении ущерба окружающей природной среде, эксперты просто отметили, что ущерб этот «не дотягивает» до уровня, определенного Дополнительным протоколом I, который к тому же не подписан такими участниками НАТО, как США и Франция. Надо подчеркнуть, что при этом Комиссия никаких специальных экологических экспертиз на территории, подвергшейся бомбардировкам, не проводила.

Под ст.57 Дополнительного протокола I («Меры предосторожности при нападении») подпадают удары по железнодорожному мосту в ущелье Грделице и трем автомобильным мостам, когда военные НАТО видели, что удары приведут к гибели мирных граждан, но не смогли — *или не захотели* — вовремя остановить операцию. Другие случаи нарушения ме-

ждународного права — бомбардировка Китайского посольства в Белграде и попадание кассетной бомбы в больницу в Нише. Также не были предприняты меры для того, чтобы избежать случайных попаданий по колоннам беженцев и по жилым кварталам городов. Наиболее известный случай — удар по колонне косовских албанцев в Джаковице. Этот эпизод сами эксперты НАТО расследовали две недели, прежде чем прийти к выводу, что колонна была гражданской.

Иногда логика объяснений Комиссии кажется совсем наивной. Так, эксперты пишут в докладе, что с высоты 15 тыс. футов (это примерно 5 км) нельзя отличить гражданскую цель от военной «невооруженным глазом» (*naked eyes*), поэтому военным следовало бы использовать современные технологии. Но ведь летчики НАТО цели выбирали не во время полета, а до него, и не выглядывали из кабины, а смотрели на мониторы.

В итоге Комиссия, создав видимость объективной проверки фактов, рекомендовала Обвинителю *не начинать расследования* ни по одному из этих эпизодов.

Теперь о «деле Милошевича». Здесь есть несколько моментов, на которые надо обратить внимание.

1. Из Нюрнбергских принципов и из доктрины международного права следует, что для обвинения высших должностных лиц в международном преступлении *прежде всего необходимо установить факт совершения преступления государством*, что в свое время и сделал Нюрнбергский Трибунал по отношению к Германии. Трибунал по Югославии, обвиняя *президента* Милошевича в международных преступлениях, не связывает их с международным преступлением государства. Эта алогичность объясняется, видимо, тем, что Югославия не нарушала своих международных обязательств.

---

---

2. Первое обвинение против Милошевича, тогда президента СРЮ, было объявлено в мае 1999 г., то есть в самый разгар натовских бомбардировок, что трудно считать случайным совпадением.

3. По настоянию Карлы дель Понте три дела Милошевича — по Косово (1999), по Хорватии (1991—1992) и по Боснии и Герцеговине (1991—1995) — были объединены в одно. Делалось это, скорее всего, чтобы доказать, что Милошевич — участник преступного сговора с целью создания на территории Югославии «Великой Сербии». Однако, ввиду отсутствия доказательств того, что Югославия нарушила свои международные обязательства, получилась просто плохая пародия на Нюрнбергский процесс, где подсудимые обвинялись в преступном заговоре с целью создания «Великой Германии».

Примеров подобного рода в практике Трибунала более чем достаточно.

И еще один важный момент: юрисдикция Трибунала по Югославии не учитывает различий в статусе обвиняемых, что отбрасывает Трибунал далеко назад, во времена *до Версаля*. Ведь уже в Версальском договоре 1919 г. содержались положения о разных видах юрисдикции, применяемых в зависимости от статуса обвиняемого, и *международный суд* предназначался только для кайзера Вильгельма II<sup>1</sup>. Лондонское соглашение 1945 г. развило это положение, выделив две категории преступников и, соответственно, установив *два вида юрисдикции*<sup>2</sup> — Международный Трибунал учреждался только для

---

<sup>1</sup> См.: Итоги империалистической войны: Серия мирных договоров // Под ред. Ю.В. Ключникова и А. Сабанина. Вып. 1. Версаль. М.: Изд-во Литиздата Н.К.И.Д., 1925.

<sup>2</sup> См.: Действующее международное право: Сборник документов: В 3 т. Т.3. М., 1997. С.761—770.

главных преступников — высших должностных лиц Третьего рейха, для остальных предназначались национальные или оккупационные суды.

\*\*\*

Известный юрист Ч. Бассиони, идеями которого пользовались разработчики Устава Трибунала, говорил, что создание Международного трибунала по Югославии — испытание, которое не должно окончиться провалом. Однако представляется, что испытание окончилось провалом. И это, быть может, один из самых сокрушительных провалов в истории современного международного права.

---

---

## ОРГАНИЗАЦИЯ СТРАН — ЭКСПОРТЕРОВ НЕФТИ: ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЧЛЕНСТВА

*З.М. Гусова*

соискатель кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

Президентом РФ В.В. Путиным поставлена задача перед правительством РФ резко повысить темпы роста экономики России. Специалисты указывают, что это отчасти возможно, если РФ увеличит добычу и продажу нефти за рубежом. Технически это возможно, однако имеется ряд препятствий, в первую очередь, политика Организации стран — экспортеров нефти (ОПЕК). В связи с этим даже поверхностное ознакомление с международно-правовым статусом ОПЕК приобретает актуальное значение для российского читателя, не говоря уже о специалистах и политиках.

ОПЕК создана 14 сентября 1960 г. в Багдаде. Специалисты считают, что с этого момента борьба нефтедобывающих стран принимает более организованный характер<sup>1</sup>. На учредительной конференции (с участием Ирака, Ирана, Кувейта, Саудовской Аравии и Венесуэлы) было подчеркнуто, что создаваемая организация должна проводить регулярные консультации между своими государствами-членами для координации и унификации нефтяной политики нефтедобывающих государств. На конференции также было отмечено, что если в результате осуществления какого-либо решения, принятого единодушно на конференции, будет иметь место выступление любой из нефтедобывающих компаний с принятием каких-

---

<sup>1</sup> См.: Сулайнис А.В. Ирак Петролиум Компани // Проблемы экономики и права развивающихся стран. М., 1974.

либо мер, прямых или косвенных, против одного или более участников данной конференции, то любой другой участник не может оставаться со связанными руками перед позицией, которую занимают нефтяные компании в вопросе навязывания изменения цен на нефть<sup>1</sup>. Конференция потребовала от нефтяных компаний соблюдения постоянных цен и предложила вопрос об изменении цен решить после консультации комиссии со странами, интересы которых могут быть затронуты.

Согласно уставу, главной целью ОПЕК является «координация сотрудничества и унификация нефтяной политики ее членов и определение наилучших средств защиты их интересов, как индивидуально, так и коллективно», а также «разработка методов и средств обеспечения устойчивости цен на международных нефтяных рынках, с целью устранения вредных и ненужных их колебаний». Должное внимание в деятельности ОПЕК будет уделяться интересам стран — производителей нефти, а также необходимости обеспечения устойчивых доходов этим странам; эффективному, экономному и бесперебойному снабжению стран-потребителей; справедливому доходу на капитал этих стран, вложенный в нефтяную промышленность<sup>2</sup>. Целью ОПЕК является также «обеспечение стабилизации цен сырьевой нефти на мировом рынке, устранение вредных и ненужных колебаний». В 1965 г. Устав ОПЕК был пересмотрен. В 1973 г. в результате дополнения в Устав цели ОПЕК были расширены:

«1. Цель этих стран-членов не только получение соответствующей стоимости от продажи, но и получение доходов через разнообразные источники на их территории.

---

<sup>1</sup> См.: Keneruela and OPEC. Caracas, 1961. P.3.

<sup>2</sup> См.: The Statue of the Organization of the Petroleum Exporting Countries. OPEC. Wien, 1978.



---

---

2. Страны — члены ОПЕК приложат все усилия к продаже своих промышленных товаров высокопроизводительным капиталистическим странам.

3. Нефтяные доходы в странах — членах ОПЕК должны быть связаны с ускорением процесса их социального и экономического развития.

4. Члены ОПЕК прилагают усилия для укрепления сотрудничества с развивающимися странами, нефтяные требования которых в последние годы увеличиваются»<sup>1</sup>.

ОПЕК в своих действиях руководствуется принципами равенства и суверенитета, и члены Организации добровольно выполняют взятые на себя обязательства в соответствии с Уставом ОПЕК. Чтобы подтвердить равноправие, в Уставе было подчеркнуто, что каждый член Организации имеет в ней только один голос и что каждая страна платит ту сумму бюджета, которую платит другая страна, независимо от количества экспорта нефти членами Организации. Положения Устава ОПЕК имеют преимущество над решением ОПЕК. В соответствии со ст.4 Устава Организация отказывается выполнять любое решение, противоречащее Уставу ОПЕК, даже если оно было принято Конференцией единогласно.

Одновременно Устав предусматривает, что если в результате действий ОПЕК, монополии прямо или косвенно применяют различного рода санкции против одной или нескольких стран — членов ОПЕК, другие члены Организации не имеют права воспользоваться преимуществом, либо в форме увеличения экспорта, либо в виде увеличения цен, которые могут быть предложены монополиями с целью блокирования решений ОПЕК.

---

<sup>1</sup> Документы ОПЕК. Конференция 34, Вена, 28 июня 1973 г. № 15. ОПЕС.

Основатели организации стремились к тому, чтобы она была чисто экономической и не преследовала какие-либо политические цели. Однако деятельность ОПЕК показывает, что это правило не всегда удается соблюдать. Поэтому многие специалисты считают необходимым закрепление этого принципа в Уставе ОПЕК.

В ОПЕК входят три вида членов: основатели, полноправные и ассоциативные. Члены-основатели — это те страны, которые были представлены на первой конференции, состоявшейся в Багдаде в 1960 г., и которые подписали договор о создании ОПЕК.

Полноправными членами являются основатели плюс страны, которые приняты в качестве таковых Конференцией. Ассоциированный член не квалифицируется полноправным, он принимается на условиях, подписанных Конференцией.

В настоящее время в ОПЕК входят следующие страны: Алжир, Венесуэла, Индонезия, Иран, Ирак, Ливия, Катар, Кувейт, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия.

Кандидат в члены должен отвечать трем условиям: он должен иметь большое количество нефти для экспорта; его интересы должны совпадать с интересами других членов; необходимо, чтобы за принятие его голосовали  $\frac{3}{4}$  полноправных членов, в том числе и все члены-основатели Организации (каждый из пяти членов-основателей ОПЕК имеет право вето при принятии новых членов). При этом «большое количество» экспортируемой нефти не было точно определено и было оставлено на усмотрение полномочных членов.

Страна, экспортирующая нефть, которая не удовлетворяет вышеуказанным первым двум условиям, может, тем не менее, быть принята в Организацию в качестве члена с совещательным голосом (ассоциированным членом), на условиях,

---

---

предписанных Конференцией. Для ее принятия необходимо большинство в  $\frac{3}{4}$  голосов, включая голоса всех членом-основателей.

Ассоциированные члены могут быть приглашены на любое заседание Конференции, Консультативное совещание или Исполнительный совет и участвовать в их работе без права голоса. Однако они наравне с действительными членами пользуются всеми возможностями Секретариата. Основываясь на положениях международных организаций, члены ОПЕК имеют право на выход из организации, но это требует предупреждения конференции, получения конференцией этого предупреждения. В Уставе Организации не отражен вопрос об исключении или приостановлении членства той или другой страны. Необходимо отметить, что в Уставе Организации умалчивается о применении санкций против государств-членов, когда они не выполняют обязательств перед Организацией или нарушают принципы и цели, зафиксированные в Уставе Организации.

Любой член ОПЕК имеет право выдвинуть предложение для внесения поправки в Устав. Административный совет рассматривает вопрос и передает его Конференции для принятия по нему решения.

---

---

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА (НА ПРИМЕРЕ ЭФИОПИИ)

*Аддису Гебреигзабхиер* (Эфиопия)  
кафедра международного права  
Российского университета дружбы народов

Общеизвестно, что соотношение международного и внутригосударственного права — это многоплановая проблема, она связана с решением многих вопросов теоретического и практического характера.

Несмотря на имеющиеся недостатки и пробелы, новое законодательство Эфиопии проявляет четкую тенденцию к учету предписаний международного права в правовой системе Эфиопии, к более основательному учету потребности его взаимодействия с международно-правовой системой.

В целом включение в Конституцию Эфиопии 1994 г. основополагающей нормы о признании международного права составной частью правовой системы Эфиопии является историческим шагом огромной важности. Это несомненно знаковый, прогрессивный рубеж в процессе строительства гражданского общества и правового государства в Эфиопии.

Прямое действие норм международного права, как это записано в тексте Конституции 1994 г., означает применение содержащихся в этих нормах правил в рамках национальной правовой системы страны непосредственным образом. Это есть практическое осуществление нормативных предписаний.

Представляется целесообразным в порядке предложения представить ряд основополагающих правил, которыми (после проведения соответствующих правотворческих и иных мероприятий) могли бы руководствоваться как правотворческие, так и правоприменительные органы Республики Эфиопии:

1. В настоящее время в Эфиопии отсутствует достаточно разработанная законотворческая практика по обозначению роли судов в применении международных норм. Соответственно, возникает потребность в создании и совершенствовании правовой базы Эфиопии для применения судами норм международного права. Как нам представляется, следовало бы закрепить в будущих нормативных актах Эфиопии специальные положения, предусматривающие обязанность судов при рассмотрении конкретных дел применять наряду с внутригосударственными нормами (законами) также и положения международных договоров. Без такого указания признаваемая ныне формула прямого действия норм международных договоров, международного права в Эфиопии остается простой декларацией.

2. В эфиопском законодательстве необходимо урегулировать порядок применения ст.9 п.4 Конституции Эфиопии 1994 г. При применении и толковании международного договора в законодательстве Эфиопии и его судебных органах в частности, должно обеспечиваться верховенство договора везде, где это представляется практически осуществимым. Одним из преимуществ такого международного подхода было бы сближение государств мира на основе признания верховенства международного права в международной политике, содействие применению международного права во внутренних правовых системах. В развитие сказанного верховные органы страны призваны принять все необходимые меры для согласования норм внутреннего законодательства и международного права с тем, чтобы нормы внутреннего права не только не нарушали нормы международного права, но им полностью соответствовали.

3. Целесообразно ввести обязательную экспертизу проектов федеральных законов с точки зрения их соответствия

требованиям ратифицированных международных правовых актов. Эту процедуру предлагается возложить на специально созданную комиссию в составе представителей МИД, Минюста, и других юридических научных учреждений Эфиопии.

4. Требуется более основательная работа по подготовке и проведению ратификации международных договоров в комитетах палат Федерального собрания. Особого внимания заслуживает оценка соответствия договора законодательству Эфиопии в плане его последующего применения.

5. Постановления ст.9(4) Конституции Эфиопии 1994 г. предусматривают, что ратифицированные международные соглашения являются составной частью законодательства Эфиопии и признаны обязательными для всех государственных органов, включая суды. Без такого признания они не могут стать частью ее правовой системы. С учетом заявленной позиции законодателя представляется необходимым внести конституционную поправку в текст Конституции с признанием не только международных договоров частью национальной системы права Эфиопии, но также общепризнанных принципов и норм международного права. В качестве примера могут служить положения ст.15(4) Конституции РФ 1993 г., которая гласит, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы». Смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной, судебной власти должны определяться и регулироваться не только договорными нормами, но и всем комплексом норм международного права. Речь идет, как уже говорилось выше, об общепризнанных принципах и нормах. Данная позиция полностью соответствует современному международному праву.

6. Во исполнение общей цели построения в Эфиопии правового государства представляется необходимым признать приоритет международно-правовых норм о правах человека в национальной правовой системе страны. Такое признание укрепит престиж Эфиопии на мировой арене и повысит ее международно-правовой статус.

7. Прогресс в создании единого глобального правового пространства зависит и от коренного улучшения работы международных контрольных органов по правам человека и наделяния их компетенцией выносить конкретные и обязательные решения для государств.

Проведение комплекса предложенных мер по качественному улучшению национального законодательства будет способствовать строительству демократических структур правового общества в Эфиопии и неуклонному соблюдению всех без исключений основных прав и свобод личности.

Осуществление в реальном режиме заявленных процедур на международном уровне и на универсальной основе призвано содействовать построению миропорядка на основе господства права — Rule of Law.

---

---

## ПОСТОЯННЫЙ ФОРУМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ МИРА

*О.Ф. Тимофеева-Терёшкина*

аспирантка кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

С 1994 по 2005 г. ООН провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира. Основными целями этого десятилетия являются принятие Декларации прав коренных народов мира и создание в системе ООН Постоянного форума коренных народов мира.

Идея создания форума впервые была поддержана на Всемирной встрече по правам человека в Вене в 1993 г. В последующие годы были проведены два семинара, первый — в Копенгагене, в 1995 г., второй — в Сантьяго-де-Чили, в 1997 г., на которых были рассмотрены все технические вопросы, связанные с возможным созданием Постоянного форума коренных народов мира в системе ООН.

В апреле 1998 г. Комиссия ООН по правам человека принимает решение создать межсессионную Рабочую группу открытого состава для рассмотрения и разработки предложений о возможности учреждения такого форума. Эта Рабочая группа провела две сессии (февраль 1999 г., февраль 2000 г.), в результате которых были приняты рекомендации Комиссии по правам человека создать Постоянный форум коренных народов мира как постоянно действующий орган в системе ООН. Было рекомендовано, чтобы он находился в рамках ЭКОСОС. Мандат Постоянного форума должен быть достаточно широким, чтобы охватить все вопросы жизнедеятельности коренных народов. Постоянный форум должен состоять из экспертов, которые будут выступать только в личном каче-



стве. Он должен состоять из равного числа членов, избираемых представителями коренных народов и правительств. Состав членов Постоянного форума должен справедливо отражать географическое распределение коренных народов во всем мире.

В феврале 2000 г. представители коренных народов провели совещание в рамках проходящей второй сессии Рабочей группы, на котором определили критерии, которым должны соответствовать избираемые кандидаты в члены Постоянного форума:

— кандидат должен являться выходцем коренного народа своего региона, предпочтительно проживающим на территории, охваченной собственной традиционной культурой этого народа. Исключения из этого правила могут быть сделаны только для тех кандидатов, которые вынуждены находиться за пределами своей страны;

— кандидат должен обладать опытом в решении проблем коренных народов на региональном и национальном уровнях;

— кандидат должен обладать наличием опыта работы на международных форумах коренных народов, таких, как Рабочая группа по коренным народам, межсессионная Рабочая группа по разработке проекта Декларации о правах коренных народов и Рабочая группа по Постоянному форуму.

Было также предложено, чтобы все представители и организации коренных народов могли иметь возможность участия в совещаниях Постоянного форума в качестве наблюдателей.

В апреле 2000 г. Комиссия по правам человека рассмотрела отчет специальной Рабочей группы по Постоянному форуму и приняла решение рекомендовать ЭКОСОС создать Постоянный форум по вопросам коренных народов.

28 июля 2000 г. в Нью-Йорке сессия ЭКОСОС единогласно принимает Резолюцию 2000/22 о создании Постоянного форума в качестве вспомогательного консультативного органа Совета.

В Резолюции определен состав Постоянного форума (п.1), его правовой статус (п.2), правила процедуры принятия решений (п.3), регламент работы (п.4), финансирование (п.6).

Бюджетом ООН на 2001 год не было предусмотрено финансирование Постоянного форума и поэтому было решено провести первую сессию Постоянного форума в 2002 году.

В октябре 2000 г. в Копенгагене прошел второй семинар коренных народов, целью которого было обсуждение вопросов, связанных с учреждением Постоянного форума. На этом семинаре было рекомендовано, чтобы Секретариат Постоянного форума находился в Нью-Йорке, а не в Женеве, так как штаб-квартиры ООН и ЭКОСОС находятся там. Было предложено, чтобы Секретариат был создан до первой сессии Постоянного форума и состоял из работников, являющихся представителями коренных народов.

На семинаре было достигнуто соглашение о региональном распределении восьми членов Постоянного форума от коренных народов мира. По одному члену от таких регионов, как: Арктика (Европа), Африка, Азия, Северная Америка, Центральная (Латинская) Америка, Тихоокеанский регион (Австралия), Восточная Европа (СНГ) и последний член выбирается путем ротации между тремя регионами (Азия, Африка и Центральная (Латинская) Америка).

Рекомендации этого семинара легли в основу обсуждений Подготовительного совещания коренных народов по вопросу Постоянного форума, прошедшего в Женеве 26 ноября 2000 г. в рамках шестой сессии Рабочей группы по Проекту декларации прав коренных народов. В ходе этого совещания

было отмечено, что резолюция ЭКОСОС 2000/22 о создании Постоянного форума не регламентирует порядок проведения выборов членов Постоянного форума от коренных народов. На семинаре было решено предоставить право занять восьмое (ротационное) место представителю коренного народа из Южной Америки.

При обсуждении вопроса о местонахождении Постоянного форума мнения разделились между Женевой и Нью-Йорком. Хотя консенсуса по этому вопросу не было достигнуто, было решено рекомендовать первую сессию Постоянного форума провести в Женеве. Она пройдет в конце мая 2002 г.

В заключение стоит отметить важность значения принятия Резолюции ЭКОСОС о создании Постоянного форума. Впервые в практике международного права коренные народы получили представительство наравне с государствами в системе ООН. Это беспрецедентное решение.

---

---

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

*М.В. Телицина*

магистрант кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов

Исследование проблемы оказания международной помощи государствам при чрезвычайных ситуациях (например, стихийных бедствиях или техногенных катастрофах), учитывая императивные требования современного международного права по обеспечению суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела, приобретает чрезвычайно актуальное практическое значение.

В чрезвычайных ситуациях, когда люди оказываются в беде и нуждаются в незамедлительной помощи, ситуация приобретает экстренный характер. Если государство не справляется с задачей оказания адекватной помощи своим гражданам, оно обязано принять гуманитарную помощь со стороны других государств и не может быть каких-либо возражений по отклонению такой помощи, ссылаясь на нарушение своего суверенитета.

Поскольку такая помощь извне не исключает возможности злоупотреблений со стороны других государств и международных организаций, необходимо разработать приемлемые международно-правовые стандарты по оказанию помощи государствам при чрезвычайных ситуациях, с целью, с одной стороны, повысить эффективность, оперативность и мобильность помощи государствам и жертвам стихийных бедствий и техногенных катастроф; а с другой — исключить любой акт, который может быть квалифицирован как вмешательство во

---

---

внутренние дела государства со стороны государств и/или международных организаций, оказывающих такую помощь. Здесь очевидна тонкая грань между вмешательством, оказанием гуманитарной помощи и ответственностью государств. В целом настало время, чтобы международное сообщество в рамках Организации Объединенных Наций выработало определенный международно-правовой документ (кодекс), обязательный для всех государств, регулирующий действия государств и международных организаций при оказании ими гуманитарной помощи во время стихийных бедствий и техногенных катастроф.

В этом отношении заслуживают всяческого одобрения усилия Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по выработке кодекса поведения государств и международных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф. Положения данного кодекса можно взять за основу для дальнейшей нормотворческой деятельности в данном направлении.

Вместе с тем в данном контексте нам хотелось бы добавить следующее: поскольку чрезвычайные ситуации и их последствия создают угрозу не только безопасности определенного государства, но и международному сообществу, в положениях предполагаемого кодекса должно отводиться должное место полномочиям и роли Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, что послужит гарантией эффективности применения положений данного кодекса.

---

---

**РОЛЬ И ФУНКЦИИ ОМБУДСМАНОВ (КОМИССАРОВ)  
В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

*Л. Лазарь* (Молдова)

аспирантка кафедры международного права  
Российский университет дружбы народов

«Создание и деятельность института омбудсмана  
открыли новую главу в отношениях между государством  
и гражданином, между лицами наделенными властью,  
и управляемыми»<sup>1</sup>

В. Пикл

Само понятие «омбудсман» происходит от слова “ombud”, что в средневековом шведском языке обозначало силу или авторитет. В современной понимании шведское слово “ombud” обозначает лицо, которое является переводчиком или представителем других лиц.

Омбудсман — специально назначаемое должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах также частными лицами и объединениями<sup>2</sup>. В отличие от прокуратуры институт омбудсмана осуществляет контроль и ведет расследование нарушений прав человека, с точки зрения не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Pickl V. The protection on Human Rights by the Austrian Ombudsman // ILM. 1999. No18. P.16.*

<sup>2</sup> См.: *Правовые системы стран мира / Отв. ред. А.Я. Сухарев. М., 2000.*

<sup>3</sup> Там же.

---

---

Ведомство омбудсмана возникло в начале XVIII в. в Швеции. Причины, приведшие к его созданию, уходят корнями в глубокое прошлое.

Немногие источники повествуют нам о том, что после поражения в битве под Полтавой в 1709 г. Король Швеции Карл XII отправился в Бендеры, где в течение пяти лет был гостем турецкого султана. В то время в Швеции начались волнения и беспорядки. Осенью 1714 г. Карл решил вернуться в свое королевство и предпринял конный поход в Штральсунд, однако за год до этого путешествия, в октябре 1713 г. в замке Тимураш, Карлом был подписан указ, которым было учреждено появление королевского омбудсмана. Ему поручалось следить за тем, чтобы законы и статусы в стране исполнялись, а гражданские служащие четко следовали своим обязанностям. Но, скорее всего, учреждение института омбудсмана было вызвано желанием короля наблюдать за событиями, происходящими на его родине, в то время как он находился вне Швеции.

Вернувшись из Полтавы, Карл и его сопровождение разместились в деревне Варница на западном берегу Днестра, за пределами Бендер. Это место хорошо известно и находится под опекой молдавского национального музея. Поэтому Варницу, находящуюся вблизи города Бендеры в Молдове, можно считать колыбелью института омбудсмана, в равной степени как и понятие омбудсмана в его международном значении, используемом сегодня.

Однако данный институт омбудсмана, основанный в 1713 г., который существует более чем в 100 странах мира, не рассматривается как предшественник института омбудсмана, потому что после смерти Карла XII в ноябре 1719 г. институт омбудсмана был переименован в канцлера юстиции.

С самого начала этот орган был наделен функциями конституционного контроля за деятельностью исполнительной власти и других органов, он способствовал также защите прав граждан от произвола администрации<sup>1</sup>.

Второй страной, учредившей подобный орган, стала Финляндия. Затем институт омбудсмана был создан в Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Великобритании и т.д. Позднее идея учреждения должности омбудсмана широко распространилась во многих странах Европы, Америки, Азии, Африки, причем как в унитарных государствах, так и в федеративных.

В Великобритании омбудсман называется парламентским комиссаром по правам граждан, в Испании — народным защитником, в Португалии — гарантом справедливости, во Франции — медиатором, в Румынии — адвокатом народа, в России — Уполномоченным по правам человека. Многообразие наименований предопределяется, прежде всего, исторически различной средой, философскими подходами и влиянием конституционно-политических систем.

Омбудсман, как правило, имеет широкие полномочия, включая расследование любых незаконных действий и злоупотреблений, совершаемых исполнительной властью и ее должностными лицами<sup>2</sup>.

Омбудсман обычно избирается только парламентом и отчетывается только перед ним.

Важнейшей чертой института омбудсмана является его независимость — независимость от правительства, исполнительной и судебной власти.

---

<sup>1</sup> См.: *Хаманева Н.Ю.* Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля // *Правоведение.* 1992. №2. С.84.

<sup>2</sup> См.: *Карташкин В.А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С.126.



---

---

Во Франции медиатор назначается на должность декретом Совета министров, в Великобритании — Короной, а в Новой Зеландии — генерал-губернатором по рекомендации Палаты представителей. Эту должность могут занимать различные лица. Шведский закон предписывает, что омбудсманом может быть лицо с юридическим образованием и достойной репутацией, в то время как в Новой Зеландии определенный тип и профессиональная квалификация необязательна. В Великобритании первые три уполномоченных были назначены из гражданских служащих, не имеющих юридического образования, и только в 1978 г. эту должность занял юрист.

В большинстве стран омбудсман осуществляет контрольные функции не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе (исключение составляет Парламентский комиссар Великобритании).

Некоторые ученые предлагают наделить омбудсмана функциями оказания помощи парламентариям в рассмотрении поступающих к ним жалоб<sup>1</sup>. Однако, по нашему мнению, он должен рассматривать лишь те жалобы, которые соответствуют критериям приемлемости и поступают к нему непосредственно<sup>2</sup>. В противном случае уполномоченный превратится в одного из помощников депутатов<sup>3</sup>. Парламентский уполномоченный должен рассматривать все поступившие к нему жалобы, отвечающие критериям приемлемости, а не отсылать их другим ведомствам. Именно так работают омбудсманы многих стран мира.

Об этом также свидетельствует опыт Польши, когда Уполномоченный по гражданским правам, учрежденный За-

---

<sup>1</sup> См.: *Бойцова В.В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человек в России? // Государство и право. 1993. №10. С.112.

<sup>2</sup> См.: *Карташкин В.А.* Указ. соч. С.126.

<sup>3</sup> Там же.

коном от 15 июля 1987 г., был назначен на должность решением сейма в декабре 1987 г., который получал множество писем неподведомственных к его компетенции.

Уполномоченный — это уполномоченный по правам человека<sup>1</sup>, а не уполномоченный по всем делам, касающимся человека<sup>2</sup>. Не все то, что нарушает интересы человека является нарушением права<sup>2</sup>. Более того, не каждое нарушение закона является нарушением прав человека в том смысле, который придан этому термину в законе об уполномоченном — а только такие нарушения являются основанием для того, чтобы он начал действовать<sup>3</sup>.

В некоторых странах контрольные функции омбудсмана распространяются и на деятельность судебных органов, администрации тюрем, муниципальных органов. Широкие надзорные функции за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней, которыми наделен омбудсман, определяют его высокий авторитет и широкое признание общественностью<sup>4</sup>.

Наиболее распространенной формой его работы являются представления. Они используются омбудсманом для внесения в парламент или правительство предложений об устранении недостатков в законодательстве и его совершенствовании. Он может подавать свои предложения о принятии новых законов и подзаконных актов. Таким образом, омбудсмана можно считать не только парламентским уполномоченным для контакта граждан с исполнительной властью, но и реформатором этой власти.

---

<sup>1</sup> См.: *Лентовска Ева*. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским делам. Т.1. М., 1998. С.15.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: *Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева*. М., 1999. С.431.

---

---

В ряде стран избирается не один уполномоченный, а несколько. Так в Республике Молдова институт омбудсмана был создан в 1997 г. Законом о парламентских адвокатах, однако в Конституции этот институт не был закреплен. В соответствии с Законом «деятельность парламентских адвокатов направлена на обеспечение гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека центральными и местными органами публичной власти, учреждениями, организациями и предприятиями, независимо от вида собственности, общественными объединениями, а также должностными лицами всех уровней» (ст.1).

При исполнении своих полномочий парламентские адвокаты руководствуются Конституцией, Законом о парламентских адвокатах, другими законами Молдовы, а также Всеобщей декларацией прав человека (1948), Пактами о правах человека и другими договорами.

Парламентские адвокаты рассматривают обращения граждан Молдовы, а также постоянно или временно находящихся на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства, права и законные интересы которых были нарушены в Республике Молдова.

Следует отметить, что каждый омбудсман работает в условиях характерных для его страны. Любая страна, создающая этот орган, учитывает уже действующую правовую систему. Именно поэтому, при наличии общих черт эти органы имеют и особенности, обусловленные национальными традициями, действующей системой органов контроля и надзора, распределением компетенции между ними и т.д.

Каждый омбудсман, если он хочет хорошо выполнять свои функции, должен, прежде всего, противостоять властям, а не «заигрывать» с ними. Это противостояние позволяет ему реально защищать права граждан, которые нарушаются вла-

стью. Как справедливо пишет Ева Лентовска: «Омбудсман, который стал бы «входить в положение», омбудсман, которого полюбило бы правительство, такой омбудсман — попросту перечеркнул бы смысл своего существования»<sup>1</sup>. В нормально функционирующем правовом государстве каждый орган имеет свои полномочия, которые он и должен осуществлять.

За последние годы наряду с национальными уполномоченными стали назначаться омбудсмены (комиссары) различными международными организациями.

Европейский омбудсман является одним из самых важных институтов этой организации. Так, согласно Маастрихтскому договору о Европейском союзе 7 февраля 1992 г., этот институт был учрежден по предложению, выдвинутому Испанией еще на международной конференции в 1991 г. В соответствии с испанским предложением закрепление прав граждан ЕС (Европейского союза) должно сопровождаться учреждением соответствующего органа, который был бы ответственен за их защиту. Таким органом и является Европейский омбудсман.

Полномочия омбудсмана состоят в том, чтобы рассматривать жалобы граждан сообществ или граждан третьих стран, проживающих на территории государств-членов, а также юридических лиц, на действие институтов Сообществ или их вспомогательных органов, омбудсман имеет право направлять запросы органам Сообществ по своей собственной инициативе или на основании представленных ему на рассмотрение жалоб согласно ст.1 Европейского Договора от 7 февраля 1992 г.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Лентовска Ева. Указ. соч. С.13—14.

<sup>2</sup> См.: Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М., 2000. С.169.

---

---

В 1999 г. Европейский парламент (ЕП) принял проект правил для обеспечения эффективной работы омбудсмана, впоследствии учрежденных Советом. Пункт 2. ст.6 этих правил определяет, что ЕП выбирает омбудсмана из граждан Союза, обладающих в полном объеме гражданскими и политическими правами, предоставляющих гарантии независимости и отвечающих условиям, требуемым для занятия места в самом высоком судебном ведомстве своей страны, или имеющих необходимую компетенцию и опыт для работы в качестве омбудсмана<sup>1</sup>.

Европейский омбудсман назначается после каждого выборов ЕП на срок его полномочий и может быть переизбран на новый срок. А в случае серьезных замечаний к его поведению и к выполнению им своих обязанностей Суд ЕС по просьбе ЕП может отстранить его от должности.

Вопросы, относящиеся к деятельности Суда ЕС и Суда первой инстанции, не подпадают под юрисдикцию омбудсмана. Только деятельность институтов Сообществ в области прав человека включена в его юрисдикцию.

48-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН после продолжительных дискуссий и обсуждения различных предложений приняла резолюцию об учреждении поста Верховного комиссара по правам человека (Резолюция 48/141 от 20 декабря 1993 г.).

Согласно принятой резолюции Верховный комиссар назначается Генеральным секретарем ООН и является его заместителем. В отличие от европейских омбудсманов он не обладает независимостью от должностных лиц Организации. Верховный комиссар считается «должностным лицом» ООН и работает под руководством Генерального секретаря ООН.

---

<sup>1</sup> См.: *Капустин А.Я.* Указ. соч. С.169.

Фактически же он, как подчеркивается в резолюции Генеральной Ассамблеи, осуществляет «общее руководство» одним из подразделений ООН — Центром по правам человека.

Избранию европейских омбудсманов и Верховного Комиссара ООН по правам человека предшествовали острые дискуссии представителей государств. Ряд государств выступали за наделение омбудсманов и Верховного комиссара широкими полномочиями, другие — предлагали ограничить их компетенцию, считая, что они будут вмешиваться во внутренние дела государств. Принятые решения об учреждении рассматриваемых постов являются результатом компромисса этих точек зрения.

Верховный комиссар по правам человека ежегодно представляет доклад о своей деятельности Комиссии по правам человека ООН, ЭКОСОС и ГА ООН. Управление Верховного комиссара по правам человека размещается в Женеве и имеет отделение в Нью-Йорке. Начиная с 15 сентября 1997 г. Верховным комиссаром по правам человека является Мэри Робинсон из Ирландии. Она будет исполнять эти обязанности в течение четырех лет и затем может быть назначена на второй срок.

Во второй половине 90-х гг. Совет Европы пришел к выводу о необходимости более тесного единства своих членов в обеспечении и дальнейшей реализации на практике прав человека и основных свобод и совершенствовании методов деятельности в данной сфере<sup>1</sup>.

На встрече глав государств и правительств государств — членов Совета Европы, прошедшей в октябре 1997 г. в Страсбурге, было принято решение о введении поста Комиссара по правам человека. Комитет министров на своей 104-й сессии в

---

<sup>1</sup> См.: *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Защита прав человека. М., 2000. С.170.

Будапеште в мае 1999 г. принял Резолюцию (99)50 «О комиссаре Совета Европы по правам человека».

Парламентская Ассамблея Совета Европы на своем заседании 21 сентября 1999 г. избрала первого Комиссара по правам человека — Альваро Хиль-Роблес (Испания), сроком на 6 лет без права переизбрания.

Комиссар не имеет судебных функций, он призван, в первую очередь, содействовать осуществлению информационно-просветительской деятельности в области прав человека в государствах — членах Совета Европы.

В его функции входит также содействие совершенствованию законодательства в области прав человека в государствах — членах Совета Европы. Он имеет полномочия выявлять недостатки в законодательстве европейских государств и оказывать им помощь в их устранении.

Комиссар также оказывает содействие деятельности национальных омбудсманов, иных национальных институтов в области прав человека.

Вся система защиты прав человека состоит из трех составных частей: судебных органов, несудебных органов (включая институт омбудсмана) и неправительственных правозащитных организаций. От взаимоотношений и взаимодействий этих трех направлений, их работы зависит, будет ли эффективна защита прав человека в той или иной стране.

---

---

## ПРИРОДА СОЦИАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИИ И ПРАВО

*Н.Н. Рыбалкин*

кандидат философских наук, доцент

В последние годы широкое распространение получил тезис о том, что российское государство переживает системный кризис, который проявляется в череде повторяющихся политических, финансово-экономических и социальных катаклизмов. Вместе с тем, как показывает анализ, кризисные процессы являются не причиной, а следствием социальной трансформации, которую Россия проходит ускоренными темпами, хотя в европейских государствах этот исторический этап длился столетиями, — преодоления системы политического монополизма.

Политический монополизм, являясь основной формой организации власти в государствах, находящихся на начальных стадиях своего развития, возникает в результате сосредоточения всех полномочий в руках одной из политических сил, что и порождает единовластие. Организационно монополия существует в форме государственной власти, стоящей над обществом. Воспроизводство единовластия требует адекватного построения системы государственного управления. Поэтому монополист, овладев государством, стремится подчинить себе экономическую, правовую, идеологическую, информационную и иные сферы общественной жизни.

Основу государственного управления в условиях монополизма составляет политическая целесообразность. Поэтому лишь те общественные и государственные институты имеют право на существование, которые полезны для монополиста. Или, иными словами, социальная значимость того или иного



---

---

института тем выше, чем более целесообразен он политически. Конституция, законодательство, правоохранительная деятельность, судопроизводство, избирательная система, деятельность средств массовой информации — все это имеет значение лишь в качестве средства укрепления монополии.

Политическое использование права неизбежно порождает беззаконие, вследствие чего монополия приобретает форму диктатуры, т.е. основанной на беззаконии власти. Закон, будучи призван воспроизводить единовластие и охранять абсолютизм от всяческих посягательств, соблюдается лишь по мере необходимости или целесообразности. Избирательная система, если и существует, имеет формальный характер, а выборы при этом имеют характер не выборов, а голосования.

В монопольной системе политически predeterminedено не только возникновение, но и исчезновение ранее необходимых институтов. Как только утрачивается полезность или целесообразность того или иного института и, тем более, он начинает мешать «движению вперед» (к «коммунизму», «демократии», «капитализму» и т.п.), монополист убирает его с политической арены, будь то Учредительное собрание или парламент, Конституция или конституционный суд, пост вице-президента или президента.

Политический монополизм и правовое государство несовместимы. Однако это не означает отсутствия разговоров о приоритете права, законов и т.п. Наоборот, беззаконие порождает острейшую необходимость вербального существования законности. Еще в древности была известна та истина, что «чем больше о чем-то говорят, тем меньше оно есть».

По мере распространения на все сферы общественной жизни единовластие приобретает тоталитарную форму, предполагающую подчинение общества государству, т.е. правящей монополии. В условиях тоталитаризма адекватной формой

общественного устройства становится закрытое общество. Только изоляция населения от внешнего мира позволяет достаточно долго воспроизводить систему социального рабства, при которой население рассматривается в качестве объекта управления «в высших интересах общественного развития».

Воспроизводство политического монополизма требует установления единовластия в экономической сфере, вследствие чего экономическая политика приобретает ярко выраженный фискальный характер. Соответственно в фискально-государственных интересах строится и вся финансовая, налоговая, таможенная и иная политика. В результате система экономического монополизма получает форму принуждения общества к работе на воспроизводство политического всевластия.

Политический монополизм в России имеет многовековую традицию. В начале нынешнего столетия он принял тоталитарную форму, распространившись на все сферы общественной жизни, что рассматривалось в качестве важнейшего средства сохранения политической власти и укрепления безопасности.

Поддержание монополизма с необходимостью потребовало соответствующей настройки всей правоохранительной деятельности. Любая попытка предпринимательства стала рассматриваться как покушение на государственную монополию и пресекалась на корню. Например, монополизация государством экономически выгодной позиции единственного торгового посредника между производителем и потребителем потребовала развертывания тотальной борьбы с конкурентами-спекулянтами, подрывающими экономическую основу власти.

В условиях политического монополизма сфера безопасности, как правило, ограничивается обеспечением защищенности политического единовластия во всех сферах обществен-

---

---

ной жизни. Поэтому всякие покушения на монополизм в политической, экономической, идеологической и иных областях рассматриваются в качестве угроз обществу и государству.

Кажется парадоксальным, но, чем больше монополия обеспокоена своим самосохранением и безопасностью, тем менее устойчивой становится власть. Репрессивный аппарат может позволить сохранять единовластие достаточно долго, но не в состоянии его сохранить. Сама система накладывает на себя ограничения своего существования. Крушение становится неизбежным. Как только, в силу объективных и специально организованных из-за рубежа обстоятельств, в середине 80-х гг. был подорван нефте-валютный поток, поступающий в СССР, это привело не только к финансово-экономическому кризису, но и к его распаду. Безусловно, было бы ошибкой сводить причины развала Советского Союза только к экономической политике или, например, к злонамеренной деятельности внешних сил. Присутствовало и то и другое. Однако причины крушения мощной державы более глубокие. И коренятся они в природе построенного государства.

Формируемое с целью решения грандиозных социальных задач, государство отделилось от общества и превратилось в основное средство социального управления. Поскольку общество организовывалось государством в интересах достижения намеченных целей, социальное «развитие» все больше приобретало искусственный характер. Механизм саморазвития был заменен механизмом организованного движения к провозглашенным целям. По мере нарастания искусственной составляющей движение к «светлому будущему» приходило в противоречие с природой социального развития, а государство объективно приближалось к саморазрушению. Наиболее наглядно это проявилось в экономической системе, которая, будучи фискально ориентированной не на потребителя, а на

государственную казну, вела к однобокому развитию экономики. В основе этого развития лежали не объективные потребности, формируемые в условиях рынка, а субъективные представления руководителей о стоящих политических и финансово-экономических задачах.

Не считающаяся с реальной жизнью монополия регулярно сталкивается с кризисами, порождаемыми ею самой. Поскольку основу абсолютизма составляет политическая целесообразность самосохранения и обеспечения собственной безопасности (пусть даже ради «высших общественных интересов»), все остальное рассматривается в политическом аспекте, что и предопределяет однобокость и, следовательно, неадекватность социального управления. Рано или поздно монопольное управление достигает предела своих возможностей. По мере общественного развития количество и сложность социальных взаимосвязей увеличивается настолько, что единовластие становится не в состоянии справиться с нарастающим объемом управленческих задач. Примитивность и односторонность управления предопределяют крах монополизма, сначала — экономический, а затем и политический.

Иными словами, система политического монополизма содержит в себе свое отрицание. Эффективная на начальных этапах развития общества и государства, она — по мере усложнения социальных взаимосвязей — становится препятствием на пути естественно-исторического развития. Создавая условия для усиления искусственности влияния на естественные социальные процессы, монопольная власть при отсутствии механизмов сдерживания приходит в противоречие с природой социального развития, что предопределяет ее самоотрицание.

Монополизация всех сфер общественной жизни обуславливает разрушительный характер социальных изменений,

---

---

которые принимают форму социальных и политических потрясений. Ничего иного, кроме разрушения старой системы и овладения основными рычагами власти, для изменения системы не остается. Политические революции и явились формой социальной коррекции в условиях политического монополизма.

До XIX в. политическая монополия являлась основной формой организации власти в европейских странах. Великая французская революция продемонстрировала всему миру, что абсолютизм может привести к непредсказуемым и кровавым социальным потрясениям. Опыт последующих революционных катаклизмов наглядно показал, что абсолютизм может стать опасным и для правящей элиты, поскольку при отсутствии легитимной возможности смены власти социальные взрывы сметают на своем пути не только прежний режим, но и целые социальные слои. Цена ранних буржуазных революций, которые сопровождались кровавыми войнами и острыми социальными катаклизмами, оказалась чрезвычайно высокой. Чувство самосохранения вынудило искать иные — нереволуционные — способы социальной коррекции, которые позволяли бы избежать политических потрясений. Эпоха политических революций сменяется периодом социальных реформ. В результате сформировался более цивилизованный механизм обеспечения естественности социального развития — система равновесной политической конкуренции.

В периоды политических кризисов вопрос о власти неизбежно приобретает форму борьбы за сохранение сложившейся политической и экономической системы при любых социальных потрясениях. Стремление элиты избежать революционных катаклизмов и сохранить завоеванные позиции предопределяет возникновение разнообразных политических интересов, которые оформляются в движения и партии. Хотя политическая целесообразность остается главным и опреде-

ляющим фактором поведения политиков, многообразие интересов порождает множественность подходов. Одна целесообразность наталкивается на другую. По мере развития масштабов политического противоборства в нее вовлекаются сначала высшие слои, затем профессиональные группы поддержки (лавочники, ремесленники, пролетарии и т.п.), а потом и все население.

Прошедшие революции времен крушения европейского монополизма продемонстрировали такую необычайную политическую силу народа, что конкурирующие силы были вынуждены обращаться за поддержкой к нему как к арбитру. По мере достижения относительного равновесия противоборствующих группировок и возникает необходимость выборов как высшей формы политического арбитража. Правда, как только победителям удастся монополизировать власть, необходимость выборов для них отпадает. Однако новый кризис вновь вынуждает обращаться к народу.

Необходимость обращения к населению как к высшему арбитру и порождает демократию, т.е. такую форму власти, которая основывается на выборе народа в условиях политического равновесия противоборствующих сил. Это равновесие имеет относительный характер и означает не то, что конкуренты имеют равные вес и шансы на успех, а то, что любая из противоборствующих сил не в состоянии узурпировать власть. Поэтому победа на выборах не ведет к установлению единовластия, что позволило бы победителю от имени населения реализовывать собственные корпоративные интересы под прикрытием лозунгов об «экономии средств», обеспечении «национальных интересов» и т.п.

При политическом равновесии проигравшие, но отнюдь не обессиленные группировки заинтересованы в том, чтобы не допустить монополизации власти победителями, борясь

---

---

против использования государства в интересах укрепления позиций правящих сил за государственный счет. В этой связи возникает политическая целесообразность приоритета права, существования свободы слова, которая ценна не сама по себе, а в первую очередь как средство влияния на власть и избирателей.

Стремление к поддержанию политического равновесия и созданию легитимных противовесов абсолютизму порождает не номинальное, а реальное разделение исполнительной, законодательной и судебной власти.

В условиях политического равновесия социальные институты продолжают сохранять утилитарное значение, характер которого качественно изменяется. В период крушения монополизма из проводников государственной политики они первоначально превращаются в средства политической борьбы. Эта роль им отводилась и раньше, но в равновесной системе противоборство приобретает обоюдоострый характер. Поскольку каждый из конкурентов пытается использовать средства массовой информации в своих интересах, возникает необходимость свободы слова, которая позволяет обращаться за поддержкой к высшему арбитру — населению — до референдумов и избирательных кампаний.

Конституция, законы, правоохранительная система, судопроизводство, избирательная система трансформируются из средств политики в правовую форму сохранения равновесия и сложившихся правил игры. Поэтому правовое государство является не прихотью или благим пожеланием политиков, а формой обеспечения равных условий политической конкуренции. Иными словами, когда судьба власти становится зависимой от населения, характер политической целесообразности качественно изменяется. В условиях конкурентной борьбы она становится средством взаимного сдерживания неограни-

ченных амбиций на власть и придания государству социальной направленности. Как и в экономике, конкуренция в политике способна превратить черно-белое измерение в яркий цветной мир, в котором человек просто живет, а не является средством реализации чьих-то политических замыслов.

С крушением монополизма политическая конкуренция приобретает процедурный характер, а борьба за корректность процедур становится одной из важнейших форм политического противоборства. В результате первоначальный процедурный приоритет власти сменяется паритетом, а конкуренция в рамках установленных правил и норм борьбы становится адекватной формой обеспечения как устойчивости, так и преемственности власти.

Вследствие того, что в условиях политической конкуренции единственной процедурой доступа к власти становятся выборы, особое значение приобретает избирательная система. При монополизме процедуры важны лишь настолько, насколько они помогают проводить «государственную» волю. Например, когда требуется отсеять политического противника, легче всего это сделать по формальным, процедурным причинам. В условиях конкуренции волеизлияние народа приобретает действительную форму выбора, а не голосования. И хотя не обходится без скандалов, с каждым годом избирательные процедуры вынужденно оттачиваются. Несмотря на то, что это делается не столько для исключения манипуляций, сколько с целью предупреждения обвинений в манипулировании голосами избирателей, совершенствование избирательной системы ведет, тем не менее, к закреплению системы политической конкуренции.

Таким образом, демократия возникает не как власть большинства. Это заблуждение, поскольку население не может править. Отождествление демократии с большинством



---

---

обычно преследует цель обосновать монополизацию народного представительства какой-либо партией. Это чрезвычайно опасно, поскольку позволяет реализовывать корпоративные идеи под прикрытием поддержки большинства населения. Как показывает исторический опыт, от имени народа могут совершаться самые кровавые преступления против самого народа.

Демократия — это такое устройство власти, которое основано на апеллировании к народу и действительном выборе населения. Она возникает лишь в условиях политического равновесия, когда противоборствующие группировки не имеют достаточных сил для узурпации власти и вынуждены апеллировать к народу как к высшей инстанции. При этом соблюдение процедуры обновления власти становится определяющим политическим фактором, а идеологическая обработка населения приобретает вторичный характер. Ведь люди выносят свой вердикт не столько по благим пожеланиям кандидатов, сколько по степени социальной результативности действий государственных органов.

Система политической конкуренции и предопределяемые ею демократия, свобода слова, приоритет права, развитие общественного контроля приводят к отделению населения от власти, что порождает гражданское общество. Оно возникает как форма принуждения государственного аппарата к действиям в интересах общества. Иными словами, гражданское общество является адекватной формой общественной самоорганизации в условиях политического равновесия.

Безусловно, что институт конкуренции стоит очень дорого, особенно для действующей или становящейся политической монополии, которая, пытаясь удержать власть, не хочет обременять население «излишним беспокойством» о выборах. Вместе с тем отказ от высшего народного арбитража стоит гораздо дороже предвыборных затрат, поскольку ведет к вос-

производству монополизма. Отсечение населения от реального выбора возрождает абсолютизм, а получаемая в результате политическая и экономическая безальтернативность приводит к социальной безысходности и деградации.

Преодоление монополизма качественно изменяет характер политической системы. Приоритет получает уже не государство, а общество, которому и призвана служить «нанятая» им государственная машина. Попадая в зависимость от населения, политик вынужден действовать в общественных интересах. Налоги, таможенные сборы и иные фискальные средства приобретают поэтому уже не фискальную, а социальную направленность. Их главной целью становится не столько сбор необходимых государственному аппарату средств, что часто ведет к подавлению общества непомерными налогами, а осуществление социально значимых проектов. Налогоплательщик становится высшим судьей для государства, которому он выделяет свои денежные средства. Социальные критерии оценки власти становятся определяющими. Присущая монополизму демагогия на тему «все во имя человека» вынужденно сменяется социально ориентированной политикой, что порождает власть в форме социального государства. Согласно Конституции России именно таковым и является российское государство.

Соответственно изменяется и вся социальная система, каждый компонент которой приобретает качественно иной статус и, как следствие, содержание. Преодоление партийной утилитарности социальных институтов формирует институциональную основу процветания и безопасности общества. Государственные деятели, чтобы сохранить свои властные полномочия, вынуждены концентрировать основные усилия не на реализации «благих» идей построения «светлого буду-

---

---

щего», а на обустройстве жизни ныне живущих людей, даже если они и значимы лишь как избиратели.

Изменяется и направленность системы обеспечения безопасности. В тоталитарном государстве она призвана обеспечить тоталитарный тип управления обществом. В демократическом государстве безопасность обеспечивается сохранением существующих институтов государственного и общественного управления, в том числе и при конституционном обновлении высших органов власти. При этом важнейшей задачей становится реализация конституционных прав и свобод граждан. Другими словами, в тоталитарном государстве система обеспечения безопасности имеет преимущественно целевой, а в демократическом — ценностный характер. Это, в свою очередь, предопределяет существенное отличие как целевых установок, так и применяемых средств и способов обеспечения безопасности. Формируется соответствующая парадигма безопасности, также имеющая производный характер от существующей социальной модели общественного устройства.

Особенность нынешнего состояния системы обеспечения безопасности Российской Федерации заключается в том, что Россия проходит сложный путь социальной трансформации от тоталитарного к демократическому государству. Вследствие этого в переходный период неизбежно существование как элементов прежней, так и зарождающейся системы обеспечения безопасности. Следовательно, крайне разбросаны и представления о безопасности, вплоть до противоположных. И в этом нет ничего удивительного, поскольку проявляется субъектная природа феномена безопасности. Поэтому в различных системах ценностных координат одно и то же событие получает порой прямо противоположное толкование.

Однако существует и объективная составляющая безопасности. Определенная модель обеспечения безопасности является производной от социальной системы. Если социальная система строится на субъективных основаниях (личностных, идеологических, партийных и т.п.), а ее развитие приобретает искусственный характер, то никакая самая мощная охранительная система не сможет уберечь ее от развала, особенно, когда реальная практика государственного управления приходит в противоречие с объективной природой социального развития. И наоборот, развитие государства тем более стабильно и устойчиво, чем полнее государственное управление соответствует естественной логике социального развития. Поскольку такую логику постигнуть крайне сложно, если возможно вообще, а якобы «обладание» ею ведет к усилению искусственного влияния на социальное развитие, демократическая система социального устройства является наиболее адекватной формой обеспечения естественности общественного развития. Иными словами, демократическая система политической конкуренции в отличие от монополизма обеспечивает естественность, природный характер социального развития, что составляет объективное основание для торжества подлинной безопасности общества и государства.

В настоящее время Россия подошла к такому рубежу, когда политический монополизм становится невозможен в силу своей разрушительности. Сложность и объем социально-экономических процессов выросли настолько, что присущая единовластию примитивность и односторонность социального управления приобретает опасный характер. Ведь отсутствие конкуренции позволяет делать фактически все, что считается целесообразным. Поэтому масштабные кампании — коллективизация или деколлективизация сельского хозяйства, национализация или приватизация — есть явления однопоряд-

ковые, хотя и противоположной направленности. Ограниченные возможности монопольного управления в сочетании с искусственными ограничениями экономической активности населения ведут к банкротству государства. Неизбежный системный кризис является поэтому лишь формой самоотрицания единовластия и становления новой социальной системы.

Таким образом, демократия, свобода слова, правовое государство, гражданское общество не есть личный выбор политика или партии, а социальные институты, возникающие и существующие лишь в условиях политического равновесия и конкуренции. При единовластии демократия, свобода слова и другие завоевания современной цивилизации являются лишь внешним, случайным, часто лишь иллюзорным событием, допускаемым, как правило, в политических интересах (помощь Запада, социальная поддержка определенных слоев и т.п.). Монополизм не позволяет придать демократии и свободам институционального характера.

Преодоление монополизма, хотя и назрело объективно, отнюдь не предопределено для современной России. Как показывают прошедшие годы, системный кризис может длиться еще достаточно долго. Однако сегодня, быть может впервые за российскую историю, существуют предпосылки формирования институциональной демократической системы, составляющей основу процветания и безопасности России.

Подписано в печать 27.09.02г. Формат 60x84/16. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 9,76. Уч.-изд. л. 7,83. Усл. кр.-отт. 10,01.  
Тираж 300 экз. Заказ 733

---

Издательство Российского университета дружбы народов  
117923, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

---

Типография ИПК РУДН  
117923, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3