

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

МАТЕРИАЛЫ ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖВУЗОВСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
КАФЕДРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

20–21 апреля 2007 г.



Москва
Российский университет дружбы народов
2008

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

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА**

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

20 апреля — 21 апреля 2007 г.

**Москва
Российский университет дружбы народов
2008**

ББК 67.91
А 43

У т в е р ж д е н о
РИС Ученого совета
Российского университета

Ответственные редакторы:
доктор юридических наук, профессор А.Я. Капустин,
кандидат юридических наук Ф.Р. Ананидзе

А 43 **Актуальные проблемы современного международного права:** Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 20-21 апреля 2007 г. / Под ред. А.Я. Капустина, Ф.Р. Ананидзе. — М.: Изд-во РУДН, 2008. 506 с.

ISBN 978-5-209-02671-6

Книга представляет собой сборник докладов и выступлений участников ежегодной межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко, состоявшейся в РУДН 20-21 апреля 2007 г.

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

ISBN 978-5-209-02671-6

ББК 67.91

© Коллектив авторов, 2008

© Российский университет дружбы народов, Издательство, 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	7
Абашидзе А.Х. Юридическая сила Всеобщей декларации прав человека.....	9
Стародубцев Г.С. Творческое наследие российского юриста-международника М.А. Таубе.....	18
Жуков Г.П. Специфические особенности международного космического права как отрасли общего международного права.....	22
Ананидзе Ф.Р., Власов М.В. Понятие и юридическая природа общепризнанных принципов и норм международного права.....	32
Якушев Ю.В. Предложения по совершенствованию проекта статей КМП ООН об ответственности международных организаций за международные противоправные деяния.....	60
Алифанов А.В. К вопросу об ответственности индивидов по международному праву.....	68
Мардоян А.В. Проблемы международно-правовой ответственности за преступление международного терроризма.....	74
Бойко Е.В. Международно-правовые проблемы, связанные с процессом расширения НАТО.....	84
Антонова И.В. Усилия, предпринимаемые на глобальном уровне, по искоренению крайней нищеты в сельских районах земного шара.....	89
Британ Я.В. Международные стандарты поведения транснациональных корпораций.....	96
Буваева Н.Э. Основные направления деятельности всемирной таможенной организации по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела.....	103

Гуляева Е.Е. Международно-правовые проблемы защиты персональных данных	110
Заботкин А.С. Вклад Ф.Ф. Мартенса в выработку текста Брюссельской декларации 1874 г.	118
Кислицына Н.Ф. Система международного права: современные тенденции развития	123
Мелькин А.С. Интернет и авторское право.....	127
Назарова Е.В. Правовые основы сотрудничества государств по борьбе с коррупцией в рамках Организации экономического сотрудничества и развития	137
Зайцев П.В. Международно-правовые проблемы борьбы с контрабандой	141
Мохаммад Хасан. Роль международного права в развитии Всемирной системы здравоохранения.....	151
Семяникова А.В. Основные противоречия между многосторонними соглашениями по проблемам окружающей среды и соглашениями ГАТТ/ВТО.....	166
Солнцев А.М., Миловидов О.Д. Защита экологических прав в международных органах и судебных учреждениях	174
Сучкова В.А. Международно-правовая оценка права на доступ к экологическому правосудию	196
Киселева Е.В. Переговоры о введении безвизового режима между Российской Федерацией и Европейским Союзом.....	204
Алисиевич Е.С. Международно-правовое сотрудничество Совета Европы и Европейского Союза в области прав человека.....	219
Хабиров Р.Ф. Соотношение государственного суверенитета и прав человека	238
Чертов А.А. Фрагментация международного права в деятельности международных судебных и контрольных органов в сфере защиты прав человека	245
Астемирова Л.А. Презумпция невиновности: европейские традиции	250
Маташева О.Д. Методы и способы устранения двойного налогообложения в международных соглашениях	256

Бетина Т. В. Правовые основы введения новой европейской валюты — евро	261
Жданов Н.В. Система организации исламская конференция в современных международных отношениях	267
Гнатик Е.Н. Философские проблемы криминолого-генетических исследований	302
Грось Д.А. Возможные изменения системы разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации.....	314
Грось Д.А. К вопросу о правилах представления и исследования доказательств в процедуре разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации	322
Дегтярев К.О. Влияние Европейского суда по правам человека на правовые системы государств — членов Совета Европы.....	333
Деханов С.А. О правовом и силовом видах урегулирования международных конфликтов	346
Джантаев Х.М. Выполнение министерством обороны международных договоров Российской Федерации.....	355
Зинковский СБ. О значении типологических различий правовых культур для исследования института прав человека	373
Искандархонова Б.А. Правовые основы межгосударственного сотрудничества по определению режима трансграничных рек в Центральной Азии	381
Кадыралиева Б.Д. Международные договоры в правовой системе Кыргызской Республики	391
Каюмова А.Р. Юрисдикция государств на международной космической станции	400
Линдэ А.О. О методах борьбы с угрозами национальной (государственной) безопасности.....	409
Липкина Н.Н. «Позитивные обстоятельства» государства в сфере осуществления прав и свобод, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.	414
Лисукова К.В. Ювентальная юстиция в системе международно-правовой защиты прав детей	421

Ляхов Е.Г., Бадалина М.Б. Укрупнение субъектов РФ и перспективы осуществления ими международных связей.....	429
Марданов Д.А. Проблемы поощрения прав человека в России.....	435
Мелентьева М.Г., Агушева Г.Г. Роль унификации в формировании правового статуса личности.....	439
Слободина Е.В. Правовое регулирование сотрудничества по охране здоровья в законодательстве Российской Федерации	443
Талипова А.З. О некоторых аспектах защиты прав палестинских беженцев	451
Ткачева Н.В. Институт правовой помощи по уголовным делам.....	454
Фефилов К.А. Проблемы реформирования Совета Безопасности ООН.....	460
Панин А.Н. Преступление агрессии: проблемы квалификации.....	465
Федоров К.М. Права национальных меньшинств на пользование родным языком (международно-правовые аспекты).....	474
Шлюшников И.Г. Актуальные проблемы трудовой миграции в Новгородской области.....	488
Якушева Е.А. О международно-правовом понятии «космический мусор»	492
Яловега В.Н. Становление международной системы защиты трудовых прав.....	498

ПРЕДИСЛОВИЕ

Ежегодная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы международного права» изначально задумывалась как дань памяти и уважения одного из самых известных и уважаемых ученых юристов-международников — профессора И.П. Блищенко, который в течение многих лет возглавлял кафедру международного права Российского университета дружбы народов. Первая конференция была проведена 10-11 апреля 2002 г. За прошедший период данный научный форум стал все более популярным и постепенно охватил практически все регионы Российской Федерации.

Перед Вами очередной сборник материалов прошлогодней конференции, прошедшей 20-21 апреля 2007 г.

Посмотрев содержание данного сборника видно, что в конференции приняли участие представители многих учебных заведений, организаций и ведомств. Очевидна и многогранность научных пристрастий участников — кроме юристов-международников, среди них есть представители цивилистики, уголовного, гражданского, конституционного права, и даже философии. И это, как представляется, правильно, поскольку вклад профессора И.П. Блищенко в правовую науку был настолько многогранным и глубоким, что фактически охватывал все эти направления.

Важно еще отметить и то, что участниками данного научного мероприятия явились как ведущие профессора и преподаватели отдельных вузов, но и аспиранты, адъюнкты, соискатели и студенты многих высших учебных заведений России, которые наряду с маститыми учеными выступали, обсуждали, дискутировали по тем или иным современным проблемам международного права, словом, принимали самое активное участие, что, несомненно, благоприятно влияет на формирование «молодой когорты» будущих ученых-международников.

В заключение хотелось бы еще раз напомнить, что кафедра международного права Российского университета дружбы народов каждый год 10 апреля (день рождения профессора И.П. Блищенко) проводит ежегодную научно-практическую конференцию памяти профессора И.П. Блищенко (Блищенковские чтения) и приглашает всех принять активное участие в обсуждении актуальных проблем современного международного права.

До новых встреч.

А.Я. Капустин,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права
Российского университета дружбы народов

ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.Х. Абашидзе

доктор юридических наук, профессор
Российский университет дружбы народов

9 декабря 2007 г. в Европейском отделении ООН в Женеве состоялось торжественное заседание Совета по правам человека (созданного в 2006 г. взамен Комиссии по правам человека), посвященное международному Дню прав человека. На этом форуме Верховный комиссар ООН по правам человека Луиза Арбур объявила о начале кампании, посвященной шестидесятой годовщине Всеобщей декларации прав человека, которая будет отмечаться 10 декабря 2008 г.

Значение Всеобщей декларации прав человека оценено высоко, как на уровне доктрины, так и со стороны государств и международных организаций. В этом акте впервые в истории человечества были изложены всеобщие права человека для всех людей. Она и сегодня остается столь же актуальной, как и в день ее принятия. Вместе с тем до сих пор не достигнуто единства по поводу ее юридической силы.

Всеобщая декларация прав человека была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеей ООН, которая не обладает обязательной юридической силой. Многие делегации во время голосования за эту резолюцию обращали внимание на программный характер положений Всеобщей декларации прав человека. Действительно, в тексте данного акта сказано о том, что Генеральная Ассамблея провозглашает ее «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства...». Однако, постоянная ссылка на Всеобщую декларацию прав человека во время дискуссии в рамках ООН, а также тот факт, что ее положения послужили основой для выработки обязательных для госу-

дарств международно-правовых актов и национального законодательства по правам человека, дают основания специалистам утверждать о том, что многие положения Всеобщей декларации прав человека следует рассматривать в качестве норм международных обычаев, и, следовательно, обязательных для государств.

Положения Всеобщей декларации прав человека были подтверждены в таких универсальных международно-правовых актах, как Международные пакты о правах человека 1966 г., а также в региональных актах по правам человека, какими являются Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Межамериканская конвенция о правах человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г. Всеобщая декларация прав человека упоминается в актах, принятых на всемирных конференциях по правам человека, проходившим в 1968 г. в Тегеране и в 1993 г. в Вене.

Большинство прав и свобод человека, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, нашли отражение в гл. 2 Конституции РФ 1993 г.

Оценивая юридический характер Всеобщей декларации прав человека, на наш взгляд, необходимо обратить внимание, прежде всего, на тот факт, что данный акт является детищем ООН, что предполагает рассмотрение положений Всеобщей декларации прав человека в контексте положений Учредительного акта ООН (Устава ООН), как этого требует общее правило толкования, закрепленное в п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.: «Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора». Согласно п. 2 ст. 31 этой Конвенции, контекст охватывает кроме текста, включая преамбулу, и приложения: а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора; б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору. Наряду с контекстом учитываются: а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений; б) последующая практика применения договора, кото-

рая устанавливает соглашение участников относительно его толкования; с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

В свете положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. необходимо выяснить, в каких исторических условиях разрабатывался текст Всеобщей декларации прав человека. Об этих условиях напоминает, в частности, Филадельфийская конференция (май 1944 г., на которой была принята Филадельфийская декларация, в последствии ставшая частью Устава МОТ), которая отметила необходимость наличия международного акта, определяющего содержание прав и свободы человека, который должен быть выработан в рамках новой организации универсального характера, создание которой было предусмотрено Атлантической хартией от 14 августа 1941 г. и Декларацией Объединенных Наций от 1 января 1942 г. Последствия Второй мировой войны, принесшие человечеству невыразимое горе, а также осознание тесной взаимосвязи между уважением прав человеческой личности и мирными условиями жизни, предопределили закрепление в Уставе ООН цели Организации, в том числе «осуществлять международное сотрудничество ... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. 3 ст. 1 Устава ООН).

Инновационный характер Устава ООН выражается в том, что этот учредительный акт не ограничивается простым провозглашением целей Организации. Пункт (с) ст. 55 Устава ООН сформулирован в императивной форме: «с целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует: ... Всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Чтобы выполнить указанное предписание Устав наделяет главные органы ООН определенными полномочиями и указывает также на методы их работы. Эти полномочия и методы работы могут быть обозначены такими выражениями, как: «изучение», «исследование», «рекомендация». Эти выражения встречаются в ст. 13, относящейся к компетенции Генеральной Ассамблеи ООН, в ст. 60, связанной с осуществлением междуна-

родного сотрудничества в экономической и социальной областях и в сфере прав человека, в ст. 62, которая определяет функции ЭКОСОС, и в статьях 76 и 87, связанных с системой опеки. Например, по п. 2 ст. 62 Устава ООН ЭКОСОС «уполномочивается делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех». Специалисты отмечают, что благодаря использованию указанных полномочий и методов работы органов ООН в настоящее время действуют более 200 многосторонних конвенций о правах человека.

Полномочие органов «рекомендовать» является основным методом работы ООН в области поощрения уважения и соблюдения прав человека. В контексте положений Устава ООН о правах человека рекомендации органов ООН во многих случаях порождают юридические обязательства. Например, ст. 56 Устава ООН в этом отношении гласит: «Все Члены Организации обязываются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55». Напомним, что в ст. 55 Устава ООН речь идет об обязательстве государств-членов обеспечить всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех. Обязательства государств-членов на основе ст. 56 Устава ООН не ограничиваются лишь позитивным отношением к рекомендациям органов ООН. Эти обязательства включают в себя общее обязательство государств-членов предпринять самостоятельные действия на национальном уровне с учетом специфики страны, чтобы добиться прогресса в законодательстве и практике по правам человека. Ст. 56 Устава поощряет и совместные действия государств-членов в области прав человека. Совместные действия государств-членов предполагают не только их сотрудничество в рамках ООН, но и региональное сотрудничество, например, на основах Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г., Межамериканской конвенции о правах человека 1969 г. или же Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.

Сказанному следует добавить факт достигнутого мировым сообществом общего понимания в том, что систематическое игнорирование рекомендаций ООН противоречит требованиям ст. 56 Устава ООН. Это четко подтвердилось в частности в позиции ООН применительно осуждения преступлений апартеида. Необходимо

также напомнить о том, что определенные стандарты ООН в области прав человека, отраженные в ее рекомендациях, следует по существу воспринять в качестве обязательных для выполнения.

Здесь уместно подчеркнуть то, что Устав ООН не исключает возможность одобрения Организацией мер, включая принудительные, связанных с правами человека, которые имеют обязательную силу. Однако такая возможность должна строго подчиняться условиям специальных обстоятельств. Такие меры могут содержаться прежде всего в резолюциях Совета Безопасности ООН, принятых на основе главы VII Устава ООН, в случае «угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии». Нарушения прав человека в массовом порядке могут быть квалифицированы Советом Безопасности как «угроза миру». Совет Безопасности не раз использовал данное полномочие. Решения Международного Суда ООН, которые являются обязательными на основе ст. 94 Устава ООН, также могут быть связаны с нарушением прав человека.

Эти положения Устава ООН были одобрены на основе общего стремления государств на Конференции в Сан-Франциско «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности» (преамбула Устава ООН), а также благодаря усилиям представителей неправительственных организаций, которые входили в состав некоторых правительственных делегаций на этой Конференции. Этот конструктивный момент способствовал принятию ст. 71 Устава ООН, которая позволяет многим неправительственным организациям принимать участие в мероприятиях ЭКОСОС с правом консультативного статуса.

Представители государств, участвовавшие в выработке положений Устава ООН, постарались сбалансировать полномочия главных органов ООН наряду с другими установками Устава ООН: «Принцип суверенного равенства всех ее Членов» (п. 1 ст. 2 Устава); «Развивать дружественные отношения» (п. 2 ст. 1 Устава); «Осуществлять международное сотрудничество» (п. 3 ст. 1 Устава). Эти положения Устава ООН имеют наивысшие приоритеты в деятельности ООН для достижения одной из ее целей — «Быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей» (п. 4 ст. 1 Устава ООН).

По причинам выше упомянутых обстоятельств деятельность ООН в области прав человека на начальном этапе ее развития ча-

ще выражалась в таких терминах как «дискуссия», «изучение», «сообщение», чем в «требование» или «исследование». Как уже было нами отмечено, «рекомендация» является ключевым элементом в правилах работы органов ООН с тем, чтобы избежать всякого недоразумения в сложившейся системе защиты прав человека. Указанный баланс нашел отражение также в п. 7 ст. 2 Устава ООН, положение которого было заимствовано из положений Статута Лиги Наций. Пункт 7 ст. 2 Устава гласит: «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства». В этом пункте прямо не упоминаются права человека, однако, данное положение прямо затрагивает полномочия ООН в области прав человека.

В начальный период деятельности ООН некоторые государства считали, что принятие резолюции применительно к конкретной стране или ситуации, являлось нарушением пункта 7 ст. 2 Устава ООН. Однако, мощные, динамичные и широкомасштабные движения, такие, как международная борьба с колониализмом и апартеидом, привели к либерализации системы ООН по правам человека. Постепенно ООН расширила свою компетенцию в области прав человека на основе принятия новых международно-правовых актов. Более того, максимально используя уставные полномочия, ООН создала международную систему имплементации в виде докладов правительств, индивидуальных жалоб, изучения тематических проблем и конкретных ситуаций. Прогресс в рассматриваемой области является результатом ряда факторов: рост общественного сознания о важности уважения прав человека, выражающийся в росте числа индивидуальных жалоб; образование; демократизация общества; деколонизация; публичный характер дискуссий в рамках ООН о правах человека; роль НПО в области защиты прав человека и т.д.

Подготовительная работа по выработке проекта Всеобщей декларации прав человека отличалась от обычного нормотворческого процесса на международном уровне. Текст проекта Декларации вырабатывался в течение трех лет (между февралем 1946 г., когда была создана Комиссия по правам человека и 10 декабря 1948 г., когда документ был одобрен резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН). Комиссия по правам человека начала работу над

проектом Декларации сразу на ее первой сессии (январь — февраль 1947 г.) в соответствии с резолюцией ЭКОСОС 5 (1), принятой в феврале 1946 г., на основе которой Комиссия по правам человека была наделена мандатом подготовить рекомендацию применительно «Международного Билля прав человека». В Комиссию по правам человека поступило множество проектов от правительств и неправительственных организаций. Комиссия с согласия ЭКОСОС создала подготовительный комитет в составе восьми членов с учетом соблюдения правила справедливого географического представительства. На основе доклада подготовительного комитета в декабре 1947 г. на второй сессии Комиссии по правам человека был представлен проект декларации, который затем был разослан государствам-членам для получения от них мнений. В мае 1948 г. подготовительный комитет завершил работу над замечаниями и предложениями по проекту декларации, поступившими от правительств. На своей третьей сессии (24 мая — 16 июня 1948 г.) Комиссия по правам человека приняла окончательный текст декларации и передала его на рассмотрение ЭКОСОС, который, в свою очередь, передал его в августе 1948 г. на рассмотрение Генеральной Ассамблее. На своей третьей сессии (сентябрь — декабрь 1948 г.) в Париже Генеральная Ассамблея ООН рассмотрела положения текста декларации, проголосовав в общей сложности 1400 раз за ее каждое положение. 10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 217 (III), на основе которой был одобрен текст Всеобщей декларации прав человека. За резолюцию проголосовало 48 государств, против никто не голосовал, а представители 8-ми государств воздержались от голосования. Принятие Всеобщей декларации прав человека в условиях «холодной войны» означало триумф единства во многом противоположных в политическом, философском, религиозном и культурном отношениях государств-членов ООН.

Какие принципы были закреплены во Всеобщей декларации прав человека? Содержащиеся в ней права человека базируются на естественном подходе: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Достоинство, присущее «всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Поэтому они должны рассматриваться в качестве высшей катего-

рии над любой властью, включая государственную, которая может регулировать, но не умалять их. Все права и свободы, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека должны быть признаны за каждым человеком «без какого бы то ни было различия». Отсюда следует, что права человека по своему характеру являются универсальными, которые должны быть осуществлены «как среди народов государств-членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией».

Всеобщая декларация прав человека признает за каждым человеком право «на социальный и международный порядок», при котором права и свободы, изложенные в Декларации, «могут быть полностью осуществлены» (ст. 28).

По Декларации каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. Эти обязанности налагают определенные ограничения в правах человека, которые устанавливаются законом исключительно «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других». Указанные положения были одобрены после длительной дискуссии и в конечном счете они выражают взаимоотношения человека, общества и государства, в котором каждый из них должен руководствоваться требованиями морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

В отношении концепции универсальности прав человека, закрепленной во Всеобщей декларации прав человека, последовала критика, считая ее абстрактной. Высказывалось недовольство и по поводу отсутствия в ней признания культурного многообразия, права на петиции, права на самоопределение, права на развитие, права меньшинств и коренных народов.

Всеобщая декларация прав человека провозглашает «общие стандарты достижения». Ее прогрессивный характер очевиден. Она — первый международный акт, признающий этическую и правовую ценность экономических, социальных и культурных прав человека, и подтверждающий их равный статус и взаимосвязанный характер с гражданскими и политическими правами человека. В 1944 г. Филадельфийская декларация МОТ, учредительный договор ФАО в 1945 г., Устав ВОЗ в 1946 г., Устав ЮНЕСКО в 1946 г. также признали экономические, социальные и культурные

права человека, однако эти акты, в отличие от Всеобщей декларации прав человека, не смогли закрепить взаимосвязь указанных прав с гражданскими и политическими правами.

Всеобщая Декларация прав человека также является первым международным актом, осуждающим пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение (ст. 5).

ТВОРЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ РОССИЙСКОГО ЮРИСТА-МЕЖДУНАРОДНИКА М.А. ТАУБЕ

Г.С. Стародубцев

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

Среди юристов-международников дореволюционной России М.А. Таубе по степени своей известности и значимости научных трудов занимал, на наш взгляд, третье место. Он находился если и не на уровне таких выдающихся ученых как Ф.Ф. Мартенс или Л.А. Камаровский, то уж, по крайней мере, рядом. Обзор его научной, педагогической, общественной и государственной деятельности до 1917 г. блестяще изложен В.Э. Грабарем в его фундаментальном труде¹ — поистине «памятнике русской науке международного права».²

Родился М.А. Таубе 15 мая 1869 г. в городе Павловске близ Петербурга. Окончив юридический факультет Петербургского университета в 1891 г., он был оставлен проф. Ф.Ф. Мартенсом при своей кафедре международного права для подготовки к научной и преподавательской деятельности. Готовясь к магистерскому экзамену, он в то же время в 1892 г. поступил на службу в Министерство иностранных дел. В 1896 г. М.А. Таубе защитил магистерскую диссертацию (вышедший еще в 1894 г. том 1 «История зарождения современного международного права»). Затем с 1897 г. преподавал в Харьковском университете, заняв освободившуюся

¹ См.: Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647-1917). М., 1958. С. 311-312.

² См.: Корецкий В.М. Памятник русской науке международного права // СЕМП, 1959. М., 1960. С. 438-445.

после смерти В.П. Даневского, кафедру международного права. Летом 1899 г. он защитил докторскую диссертацию (том 2 указанной¹ выше работы) и возвратился в Петербург на прежнюю свою должность в МИД.

После того, как его учитель Ф.Ф. Мартенс за выслугой лет в 1903 г. оставил кафедру международного права эту кафедру занял М.А. Таубе. Одновременно с этим М.А. Таубе начал свою деятельность в юрисконсультской части Министерства иностранных дел сначала как помощник Ф.Ф. Мартенса, а затем, после его смерти, как юрисконсульт. Одним из первых самостоятельных выступлений М.А. Таубе на этом поприще было его участие от имени МИД России в парижской конференции «4-х адмиралов» по расследованию так называемого «Гулльского инцидента» в 1904-1905 гг. Это был первый случай учреждения в международной практике следственной комиссии. Работа завершилась успешно.

М.А. Таубе был также участником ряда других международных форумов. Так, в 1908-1909 гг. он являлся уполномоченным России на конференции по морскому праву в Лондоне. В 1909 г. М.А. Таубе был назначен русским правительством членом Постоянной палаты третейского суда в Гааге и в этом качестве принимал участие в ряде арбитражных разбирательств.

В 1911 г. М.А. Таубе, по представлению тогдашнего министра народного просвещения Л.А. Кассо, был назначен его заместителем. Л.А. Кассо знал М.А. Таубе по совместной работе в Харьковском университете, высоко ценил его профессиональные качества и доверял ему. Во время предсмертной болезни Л.А. Кассо, а также в течение нескольких месяцев после его кончины, М.А. Таубе управлял министерством, после чего был назначен сенатором, а 1 января 1917 г. и членом Государственного Совета. Свою деятельность на государственной службе М.А. Таубе довольно подробно изложил в вышедших в 1928 г. в Париже мемуарах.²

¹ Уже в эмиграции оба тома были переизданы. См.: Taube M. Istoria zarozdenija sovremennogo mezhdunarodnogo prava. Srednie veka. 2 t. 1894-1899. Etudes sur le developement historique du droit international dans l'Europe Oriental. (ADI. — Rec. V. 11. 1927). P. 345-533.

² См.: La politique Russe de l'empire des tsars (1904-1917). Memoires du Baron M. de Taube. Paris, 1928.

Жизнь и творчество М.А. Таубе до 1917 г. достаточно известно. Дореволюционные работы его в послеоктябрьский период читались, анализировались, на них советские ученые делали ссылки. Его научное наследие наряду с трудами других русских дореволюционных ученых было предметом особых историко-юридических исследований, отражено в диссертациях, монографиях, статьях.

М.А. Таубе известен, прежде всего, как историк средневекового международного права. Его магистерская¹ и докторская² диссертации посвящены означенной теме. М.А. Таубе был решительным противником мнения о существовании международного права в древности. М.А. Таубе констатировал, «что институтов международного права (хотя бы в зачаточном состоянии) нельзя найти там, где нет самого основания международного права, где нет культурного общества народов. Древние государства, оставшиеся до конца юридически замкнутыми, не дошли ... до идеи права в своих взаимных отношениях: они не имели сознания необходимости международного обмена и правильных международных сношений; их мирные сношения не перестают быть *исключениями* из нормального хода международной жизни.

При этих условиях не могло быть и речи о международном общении среди античных государств. Для его образования античная цивилизация не успела выработать необходимых элементов: ни элемента общения, ни элемента права в международной жизни она не знала: вместо первого, ее лозунгом всегда осталась — разобщенность, вместо второго — грубая сила и вечная война против иностранцев. Ни идеи международного общения, ни, следовательно, международного права в древности не существовало».³

В области теории международного права М.А. Таубе выдвинул теорию «междувластного права»,⁴ опирающуюся на концепцию международного общения. «Международное право, — писал

¹ См.: Таубе М.А. История зарождения современного международного права (Средние века). Т. I. СПб., 1994.

² См.: Таубе М.А. История зарождения современного международного права (Принципы мира и права в международных столкновениях средних веков). Т. II. СПб., 1999.

³ См.: Таубе М.А. История зарождения современного международного права (средние века). Т. I. СПб., 1994. С. 20.

⁴ См.: Вопросы права. 1910. № 1.

он, — есть совокупность юридических норм, определяющих взаимные отношения государств, образующих свободный союз, с целью достижения общими силами своих культурных целей ... международное право есть право, разграничивающее взаимные интересы членов культурной ассоциации или общества государств, иначе есть право международного общения. На идее международного общения, т.е. на существовании так сказать „кооперативного товарищества» народов, связанных и единством культуры, и единством культурных целей, которые все они преследуют, основано все международное право. Как бы в деталях ни различались одно от другого различные определения международного права, они в сущности должны свестись к одному и тому же, так как сама его идея немыслима без идеи международного общения».¹

Октябрьскую революцию М.А. Таубе не принял. Он переехал в Финляндию, а затем после нескольких лет проживания в Швеции и Германии обосновался в 1928 г. в Париже. О берлинском периоде жизни М.А. Таубе содержится отрывочная информация в коллекциях Государственного архива Российской Федерации. В частности, фонд русского генерала А.А. Лампе содержит пространные сведения о деятельности М.А. Таубе как члена Исполнительного комитета Народно-монархического союза и его влияние на политическую жизнь эмиграции.²

Во Франции ученый деятельно продолжал свою работу, выступал с лекциями и докладами в ряде университетов Германии и Бельгии. Живя в Париже, М.А. Таубе не порывал связей с приютившей его на время Германией. В частности, Н.Н. Алексеев в своем письме к П.Н. Савицкому от 7 декабря 1933 г. сообщал, что М.А. Таубе, «состоит ныне профессором» в Мюнстере.³ Он принимал участие в разных международных съездах и конференциях по вопросам международного права, состоял членом Постоянной палаты международного суда в Гааге и т.д.

В первые годы эмиграции он издал на немецком и французском языках свои очень интересные воспоминания, а в середине

¹ См.: Таубе М.А. История зарождения современного международного права (средние века). Т. I. СПб., 1994. С. 3.

² ГАРФ, ф. 5853, оп. 1, д. 8. Л. 28, 29.

³ ГАРФ, ф. 5783, оп. 1, д. 433. Л. 1об.

50-х годов дополнил и расширил их уже на русском языке. Эту рукопись вместе со своим обширным архивом М.А. Таубе передал на хранение Архиву русской и восточноевропейской истории и культуры при Колумбийском университете в Нью-Йорке.

Перу ученого принадлежит изданная в 1922 г. в Берлине книга «Вечный мир или вечная война?» (Мысли о «Лиге Нации» — 109с.). В книге имеется приложение, в которое вошло ранее никогда не публиковавшееся письмо А.Н. Толстого к М.А. Таубе от 18-19 декабря 1903 г.¹

Интересным в книге представляются мысли автора о «всеобщей взаимной связанности, общности или зависимости» детерминирующей «ограничение суверенной власти территориальной или власти государства». Зависимость в свою очередь образует, «если это ограничение внутреннее — систему государственного права; если оно внешнее, т.е. если дело идет о взаимном ограничении верховных волей между государствами, — право международное, правильнее междугосударственное».

Широкое несоблюдение норм международного права бумерангом отражается на внутренней жизни государств-нарушителей. «Международное право правильно понятое, — писал М.А. Таубе, — не есть какая-то юридическая фикция, искусственно построенная профессорами или дипломатами, а просто известный минимум правового сознания, необходимый для практического сосуществования и культурного сотрудничества цивилизованных народов. Там, где этот минимум правовых ощущений или юридического сознания перестает существовать в международной жизни, — например именно между воюющими, т.е. за пределами данной государственной границы, — там, строго — логически, нельзя, конечно, ожидать, чтобы такой же нравственный минимум оставался в наличности и по сию сторону государственной границы».

М.А. Таубе — сторонник идеи международного общения «т.е. общности и солидарности всех цивилизованных народов — той самой взаимной культурной связанности или зависимости», которая и является основой международного права. И в этом отношении он продолжатель работ Ф.Ф. Мартенса. По мнению М.А. Таубе, мир взаимно переплетен, успехи и горе одного государства от-

¹ Оригинал письма хранится в ГАРФ. См.: ф. 596, оп. 1, д. 9. Л. 25.

ражается на других. «...при теперешнем состоянии культурной общности народов моральное или экономическое заболевание одного из них означает собой, в конце концов, и заболевание его соседей. Ибо все суть члены одного великого тела», — писал он.¹

Из идеи взаимозависимости государств М.А. Таубе логически выводил мысль о взаимном самоограничении воль, как механизме создания норм международного права. И до него и после международного право рассматривалось, главным образом, как система определенных норм (правил поведения), регулирующих отношения субъектов международного права. И это верно. Но М.А. Таубе обратил внимание на другую сторону международных правовых норм. Государства взаимно отказываются от части своих полномочий, добровольно ограничивая свою суверенную власть ради блага всего человеческого общества, т.е. «одного великого тела». И это новое слово М.А. Таубе в развитие теории международного права.

На страницах книги получили свое продолжение удачно намеченная еще в дореволюционный период «система международного права»² М.А. Таубе и выдвинутая им в 1910 г. идея «междувластного права».³ М.А. Таубе считал, что применение именно термина «междувластное право» жизненно, предпочтительно и более правильно, чем термин «международное право».

В целом следует заметить, что название анализируемой здесь книги не совсем точно отражает круг проблем, затронутых в ней. Ее правильнее бы надо назвать «Общая теория международного права». Однако легко советовать спустя почти девяносто лет после издания книги. Работа была ориентирована на широкого читателя. По всей вероятности М.А. Таубе издавал ее на свои деньги; в компенсации затрат должно было быть уверено и берлинское издательство «Детинец». Книга выходила в русском зарубежье, где читательская аудитория была ограничена. Эти и другие причины обусловили то наименование книги, которое мы имеем.

В заключении хотелось бы обратить внимание на определение международного права, приведенное М.А. Таубе. Оно — доста-

¹ См.: Таубе М.А. Вечный мир или вечная война? (Мысли о Лиге Наций). Берлин, 1922. С. 15, 27-28.

² См.: Таубе М.А. Система междугосударственного права. СПб., 1909.

³ См.: Вопросы права. 1910. № 1. С. 14-162.

точно лаконичное. Выполненное в хорошей литературной форме, отражая наиболее важные характеристики этой области права, оно изящно передает очарование международно-правовых норм.

«... международное право, — писал М.А. Таубе, — есть, в конечном анализе, выработанная долговременным обычаем или основанная на специальных международных соглашениях (договорах) реально существующая в области практического международного оборота система известных юридических норм, признаваемых государствами (правительствами и народами) в качестве обязательных правил взаимного ограничения их державных воль, практически необходимого для совместного мирного существования народов и полноты культурного их развития».¹

Книга М.А. Таубе — первое и наиболее обстоятельное международно-правовое издание русской эмиграции. Здесь изложены лишь немногие ее положения. Весь же спектр мыслей ученого — предмет будущих научных исследований. Книга никогда не была объектом изучения в СССР и в современной России. Она отечественному читателю неизвестна. Отсюда, несмотря на свой возраст она нова, ибо, как заметил сам М.А. Таубе, «в истории ново только то, что основательно забыто».² В данном же случае и не было чего забывать, потому, что ничего и не помнилось.

Научная и общественная деятельность М.А. Таубе в эмиграции практически неизвестна. В этой связи представляется исключительной важности значимость ремарки автора некролога об М.А. Таубе А.В. Вельмина. Некролог сообщал, что ученый «в 1956 г. для архива при Колумбийском университете» составил «подробный перечень своих работ за время с 1918 по 1956 год, в котором точно указано было по годам, где и какие доклады он делал, какие лекции читал, на каких международных конференциях и собраниях он выступал, какие свои работы напечатал».³

В современной России крайне необходимо изучение творческого наследия мыслителей прошлого. К таковым, безусловно, относится ученик и преемник Ф.Ф. Мартенса по кафедре междуна-

¹ См.: Таубе М.А. Вечный мир или вечная война? (Мысли о Лиге Наций). Берлин, 1922. С. 30.

² Там же. С. 18.

³ См.: Русская мысль. 1961. № 1770. 7 дек.

родного права Петербургского университета выдающийся дореволюционный государственный деятель, дипломат и юрист-международник М.А. Таубе.

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО КОСМИЧЕСКОГО ПРАВА КАК ОТРАСЛИ ОБЩЕГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Г.П. Жуков

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

Прежде всего, это проблема почти мгновенного формирования целой отрасли международного права под влиянием научно-технического прогресса. Причем в ряде случаев нормы этого права значительно опережали достижения научно-технического прогресса. Это касается положения ст. 5 Договора по космосу о спасании космонавтов в космическом пространстве, в том числе на небесных телах, а также нормы о режиме Луны и других небесных тел.

Поистине космические темпы формирования обычных норм космического права меняют представление о сроках возникновения таких норм в общем международном праве. Обычай играет важную роль в международном космическом праве. Ряд обычных норм предшествовал созданию соответствующих договорных норм международного космического права. Имеется ввиду процесс формирования принципов свободы исследования и использования космического пространства, а также запрета национального присвоения этого пространства, провозглашенный резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 1721 (XVI) в 1961 г.

Большое значение имеет процесс становления обычной нормы, определяющей границы между воздушным и космическим пространством на уровне низших перигеев полета спутников в надземном пространстве, а также обычная норма относительно свободы дистанционного зондирования со спутников территории иностранного государства. В формировании обычая большое значение имеют, принимаемые Генеральной Ассамблеей ООН резо-

люции по сотрудничеству в использовании космического пространства.. Обычай имеет огромное значение для универсального применения договоров по космосу в отношении тех государств, которые не являются их участниками.

Договор по космосу установил ответственность государства за всю его национальную деятельность в космосе, включая ответственность за деятельность частных компаний. Это важная новелла в общем международном праве, которому известна ответственность государства только за деятельность своих органов, оставляя ответственность за действия юридических и физических лиц за пределами своих границ международному частному праву.

Другим новшеством явилась международная ответственность государства за ущерб причиненный в результате правомерной деятельности, связанной с повышенным риском, каковой является запуск космических объектов. В морском и атомном праве известна ответственность операторов за ущерб причиненный правомерной деятельностью в рамках международного частного права, но нигде не говорится об ответственности государств. Под влиянием этого положения в международном космическом праве Комиссия ООН по кодификации и прогрессивному развитию международного права занимается разработкой документа “о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом”.

Специфической особенностью формирования международного космического права является то, что оно, в отличие от международного морского и воздушного права, началось с формирования норм международного права и лишь последующего принятия соответствующего национального космического законодательства в отдельных странах. Как известно многие институты международного морского и воздушного права в историческом плане начинали свое формирование с принятия отдельными странами соответствующих законодательных актов. В настоящее время во многих странах приняты национальные космические законы. Более того, ставится вопрос о дальнейшем прогрессивном развитии международного космического права путем аналогичного урегулирования проблем на уровне национального права.

В космическом праве регулируется вопрос о юрисдикции государств над объектами и их экипажами во время их нахождения в

космическом пространстве и о процедуре привлечения к уголовной ответственности персонала на МКС за неправомерные действия. Об этом говорится в межправительственном соглашении по международной космической станции 1998 г. В этом же соглашении сформулирован принцип взаимного отказа от требований об ответственности за ущерб, причиненный в ходе осуществления деятельности, непосредственно связанной с функционированием космической станции. Таким образом, члены экипажа МКС и их организации защищены от неожиданностей, которые могут возникнуть в ходе совместной деятельности на космической станции, связанной с повышенным риском. Эти два положения представляют интерес при регулировании международно-правового сотрудничества государств в других сферах деятельности.

В международном космическом праве с самого начала ставился и решался вопрос о международной правосубъектности международных межправительственных организаций. Первый шаг в этом направлении возник и решался при заключении Договора по космосу в ст. XIII В Конвенции 1972 г. о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, устанавливается солидарная ответственность международной межправительственной организации и участвующих в ней государств за причиненный ущерб, причем организация несет первоочередную ответственность, а государства, члены этой организации, субсидиарную ответственность (ст. XXII). Это обстоятельство также представляет интерес с точки зрения общего международного права поскольку Комиссия ООН по кодификации и прогрессивному развитию не разработала еще документа об ответственности международных организаций.¹

С 70-х годов стали создаваться невиданные доселе международные космические организации спутниковой связи производственного характера со взвешенным видом голосования. Это ИНТЕЛСАТ, ИНМАРСАТ, ЕВТЕЛСАТ, ИНТЕРСПУТНИК,

¹ См.: Якушев Ю.В. Анализ деятельности Комиссии международного права ООН по выработке акта об ответственности международных организаций // Актуальные проблемы международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва 17 апреля 2006. М., 2006. С. 72-82.

АРАБСАТ, АФРОСАТ. В связи с ожесточенной конкуренцией на рынке космической связи большинство из этих организаций с конца 90-х годов были приватизированы. Субъектами международного права остались только две организации — ИНТЕРСПУТНИК и АРАБСАТ.

Почему в современных условиях нельзя говорить о том, что космос используется исключительно в мирных целях. Дело в том, что современные виды наземного оружия не могут функционировать без обслуживания их различными системами спутников военного назначения. Спутники военного назначения сыграли и продолжают играть большую роль в качестве национальных средств контроля за разоружением. Естественно спутники не способны контролировать запрет производства химического и бактериологического оружия. Особую категорию составляют спутники двойного назначения, к которым относятся навигационные спутники и спутники дистанционного зондирования. Эта категория спутников используется как в мирных, так и в военных целях.

В международном космическом праве гибко решается вопрос о его соотношении с внутригосударственным правом. В качестве примера можно сослаться на ту же Конвенцию об ответственности, в которой предусматривается возможность разрешать претензии о компенсации за ущерб государству, физическим или юридическим лицам как на уровне государств так и в судах, административных трибуналах или других органах запускающего государства. Однако запрещается одновременное предъявление иска на двух уровнях (п. 2 ст. 10).

Нормы Договора по космосу 1967 г. о свободе деятельности в космическом пространстве имеют императивную силу. Соответственно государства при заключении двусторонних соглашений о космическом сотрудничестве или при разработке своего внутреннего космического законодательства должны учитывать это обстоятельство. В этой связи следует обратить внимание на несостоятельность попытки Казахстана в двустороннем договоре с РФ об аренде Байконура не считать себя «запускающим государством», вместо того, чтобы сделать оговорку о том, что РФ берет на себя расходы по компенсации возможного ущерба в ходе запуска космического объекта с Байконура. Это об-

стоятельство заслуживает особого внимания с точки зрения международного договорного права, поскольку Российская Федерация и Республика Казахстан являются участниками Конвенции 1972 г. о международной ответственности за ущерб, причиненной космическими объектами. Согласно ст. I этой Конвенции «государство, с территории или установок которого осуществляется запуск космического объекта», означает «запускающее государство», а согласно ст. V.3. той же конвенции такое государство рассматривается «в качестве участника совместного запуска».

В Договоре аренды комплекса «Байконур» между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан от 10 декабря 1994 г.¹ в ст. 8.4. говорится о том, что «в случае нанесения ущерба, связанного с деятельностью космодрома «Байконур» при выполнении российских космических программ, Россия несет ответственность как запускающее государство в соответствии с Конвенцией о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29 марта 1972 г. При этом Республика Казахстан не рассматривается в качестве участника совместного запуска либо запускающего государства. В данном конкретном случае достаточно было бы ограничиться положением о том, что, при выполнении российских космических программ с территории Казахстана на Россию ложится бремя финансовой ответственности за возможный ущерб, не затрагивая статуса Казахстана по Конвенции 1972 г. Ведь со стороны других государств — участников Конвенции 1972 г., кроме России, Казахстан будет все же рассматриваться в качестве «запускающего государства».

Недопустимым также является положение законодательства Великобритании и Голландии об отказе считать себя «запускающим государством» при запуске объектов в космос их частной компанией. Это является грубым нарушением ст. VI Договора по космосу 1967 г.

Национальное космическое законодательство должно соответствовать и в необходимых случаях дополнять действующее международное соглашение. Так например в соответствии со ст.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 31 августа 1998 г. № 35. ст. 4369; см. также: Бюллетень международных договоров. 1998. № 10. С. 9-16.

ст. VI, VII, VIII Договора по космосу 1967 г. и Конвенции о регистрации 1975 г. государствам вменяется обязанность принятия законов о регистрации запусков спутников. В тоже время государства по разному решают вопрос об органе ответственном за национальную регистрацию, о времени и плате за это.

В последнее время большое внимание уделяется правовым аспектам полета туристов на кораблях Союз для кратковременного пребывания на международной космической станции, а также вертикальным суборбитальным полетам людей в космос для 15-минутного пребывания в состоянии невесомости. В последнем случае нет основания называть людей, совершивших такой полет космическими туристами так как спутник не достиг первой космической скорости, необходимой для выхода на околоземную орбиту.

В связи с перспективой создания поселений на Луне обсуждаются вопросы, связанные с правовым статусом собственности на Луне. Юристами обсуждается также правовые аспекты добыче и использовании естественных ресурсов Луны, а также о пересмотре Соглашения 1979 г. о Луне с учетом опыта Конвенции 1982 г. о морском праве и последующего Протокола к ней, принятого в Нью-Йорке в 1994 г. Также обсуждаются другие пути правового режима эксплуатации природных ресурсов Луны. При этом обращается внимание, что Договор по космосу в целом стал составной частью общего международного обычного права обязательного для всех государств независимо от их участия в этом договоре.

Договор по космосу 1967 г. запретил размещение в космосе ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (п. 1 ст. IV). Тем самым, космос за год до заключения Договора о нераспространении ядерного оружия в 1968 г. был объявлен безъядерной зоной.

Таким образом международное космическое право оказало и продолжает оказывать влияние на прогрессивное развитие общего международного права, продолжая оставаться составной частью этого права.

ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕПРИЗНАННЫХ ПРИНЦИПОВ И НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Ф.Р. Ананидзе

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

М.В. Власов

соискатель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Специфика международно-правовых норм выражается в том, что большинство норм содержит лишь диспозицию, а санкции определяются системой международных отношений и международным правом в целом. Будучи общим правилом, норма не может представлять оптимальное решение для всех случаев, скорее она служит для этого исходным пунктом.¹

Есть основания различать, но не противопоставлять, нормы де-юре и нормы де-факто. Первые — это официально признанные правила, вторые — те же правила, но уже с учетом того, как они реализуются в практике. Эти различия, разумеется, должны иметь пределы. Отход от сложившихся стандартов реализации нормы означает ее нарушение.²

Усложнение правовых функций предопределяет многообразие нормативного инструментария. Появляются новые виды международно-правовых норм, совершенствуется их взаимодействие в сис-

¹ См.: Malanczuk P. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Routledge, 2003. P. 51.

² См.: Brownlie Ian Q.C. *Principles of Public International Law*. Sixth Edition. Oxford, 2003. P. 123; см. также: Броунли Я. *Международное право*. Книга первая. М., 1977. С. 47.

теме. Об углублении системного характера международного права свидетельствует, в частности, рост числа норм, способных оказывать регулирующее воздействие лишь в совокупности с другими нормами. Примером тому служат весьма распространенные в договорном праве определения.

В политике и доктрине широкое распространение получила точка зрения, отрицавшая возможность существования универсальных норм. Однако развитие международного права показало, что даже в условиях холодной войны универсальные нормы могут быть достаточно эффективными, без универсального международного права глобальная система международных отношений функционировать не может. Таким образом, на сегодняшний день международная практика исходит из реальности существования универсальных норм. Главными отличительными признаками универсальных норм являются глобальность действия, всеобщая обязательная сила, создание и отмена их международным сообществом в целом.

Региональные нормы исторически предшествовали универсальным. Последние создавались на базе первых, используя их опыт. Этот процесс продолжается и поныне. Вместе с тем универсальное международное право содействует прогрессу региональных систем, передавая им опыт как более развитых региональных систем, так и универсальной системы.

Регионализм приобретает новое измерение с развитием интеграционных процессов. В определенном регионе существенно углубляется взаимодействие государств, что порождает потребность в более высоком уровне нормативного регулирования вплоть до создания наднационального регулирования. Партикулярные или локальные нормы распространяют свое действие на отношения с ограниченным кругом участников, в большинстве случаев — на двусторонние отношения. Их основным источником являются договоры. Но существуют и обычные нормы такого рода. Международный Суд ООН не раз ссылался на региональные, локальные обычаи.¹

¹ См. подробнее: Кожевников Ф.И., Шармазанашвили Г.В. Международный Суд ООН: организация, цели, практика. М., 1971; см. также: Полянский Н.П. Международный Суд. М., 1951; Крылов С.Б. Междуна-

Проблеме деления международно-правовых норм на универсальные, региональные и локальные (партикулярные) уделял внимание профессор А.Н. Талалаев. Он исходил из того, что большая часть норм международного права обязательна для группы или даже двух государств либо международных организаций и не обязательны для других государств и иных субъектов международного права. Далее, по остаточному принципу он определял общепризнанные нормы международного права, как те нормы международного права, которые не носят регионального, партикулярного или локального характера, то есть которые официально признаны всеми или почти всеми государствами независимо от их социального строя в качестве обязательных. Принципы международного права включаются в состав международных норм, однако выделяются в их составе по степени конкретности содержания. Так, под принципами международного права А.Н. Талалаев понимает наиболее общие, абстрактные по содержанию общепризнанные нормы международного права.¹

Программный элемент в основных принципах имеет два аспекта. Первый состоит в том, что они сначала признаются в качестве международно-правовых норм, а затем постепенно утверждаются в практике государств. Особенно показателен принцип уважения прав человека, который для значительного числа государств носит программный характер в результате неготовности их социально-политических систем к реализации международного стандарта в полном объеме.

Второй программный элемент принципов состоит в том, что они в юридически обязательной форме определяют основные направления развития международного права. Это же относится и к программному характеру целей международного права. Многие положения программ носят характер рекомендаций. Исключительно важной формой рекомендательных норм являются резолюции международных органов и организаций.

родный Суд Организации Объединенных Наций. М., 1958; Каламкарян Р.А. Поведение государств в Международном Суде ООН. М., 1999.

¹ См.: Талалаев А.Н. Международное публичное право как особая система права // Международное право: Учебник / Под ред. Л.Н. Шестакова. М., 2005. С. 15-22.

Характерной особенностью международного права является наличие в нем комплекса основных принципов, под которыми понимаются обобщенные нормы, отражающие характерные черты, а также главное содержание международного права и обладающие высшей юридической силой.¹ Эти принципы наделены также особой политической и моральной силой. Очевидно, поэтому в дипломатической практике их обычно именуют принципами международных отношений.

В рамках международного права существуют различные виды принципов. Среди них важное место занимают принципы-идеи. К ним относятся идеи мира и сотрудничества, гуманизма, демократии и др. Они нашли отражение в таких актах, как Устав ООН, Международные пакты о правах человека 1966 г., и во многих других документах. Основной объем регулирующего действия принципы-идеи осуществляют через конкретные нормы, отражаясь в их содержании и направляя их действие. Вместе с тем они и сами по себе служат регулятором международных отношений.

Общие принципы права впервые были признаны источником международного права в 1908 г. в Уставе Международной призывной палаты. Международные судебные органы, созданные впоследствии, восприняли эти положения Устава Международной призывной палаты. Так, в ст. 38 Устава Международной призывной палаты, являвшийся судебным органом Лиги Наций, была включена норма, закрепившая, что наряду с другими источниками права Международная призывная палата применяет общие принципы права, признаваемые цивилизованными нациями.

Преимственность системы источников международного права сохранилась и после создания Организации Объединенных Наций, чьи основополагающие документы также инкорпорировали поня-

¹ См. подробнее: Левин Д.Б. Мирное разрешение международных споров и понятие справедливости // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 96-97; см. также: Колосов Ю.М. Понятие основных принципов международного права // Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 63-65; Черниченко С.В. Принципы международного права // Международное право: Учебник / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М., 2006. С. 60-64.

тие общих принципов права.¹ Это было отражено в ст. 38 Статута Международного Суда ООН, являющегося неотъемлемой частью Устава ООН.

В 70-х годах XX века была разработана международно-правовая категория общепризнанных принципов и норм международного права, которая получила правовое закрепление в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., Хельсинском Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года.

Понятие общепризнанных принципов и норм международного права используется в законодательстве государств, однако, национальные законодатели в основном избегают все таки определения данного понятия. Это объясняется тем, что единообразного толкования категории общепризнанных принципов и норм международного права не существует, ее теоретические разработки существенно различаются как в отечественной, так и в зарубежной юридической литературе. Тем не менее, на основании пункта 1 Постановления № 5 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» следует заключить, что «под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо».² Также, следует особо подчеркнуть, что общепризнанные принципы и нормы международного права нашли не

¹ См.: Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. 1. М., 2004. С. 81.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 244.

только формальную фиксацию в законодательстве России, но и практическое применение.¹

Английский профессор Х. Лаутерпахт указывает, что норма ст. 38 Статута Международного Суда ООН об общих принципах

¹ См. подробно: Лебедев В.М. *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике судов общей юрисдикции // Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 октября 2002 года) / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, А.В. Сычевой. М., 2004. С. 17-24; см. также: Тиунов О.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права: понятие и их роль в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Там же. С. 203-209; Невинский Н.С. Общепризнанные принципы и нормы международного права в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав человека: проблемы применения // Там же. С. 221-224; Сухачева В.В. Общепризнанные принципы и нормы международного права в практике Конституционного Суда Республики Карелия // Там же. С. 286-289; Нафиев С.Х. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике Конституционного Суда Республики Татарстан // Там же. С. 290-293; Малеев Ю.Н. Применение общепризнанных принципов и норм международного права органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Там же. С. 332-337; Шишкин С.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в деятельности Законодательного собрания Иркутской области // Там же. С. 338-342; Нешатаева Т.Н. Арбитражные суды и некоторые вопросы применения международного права в Российской Федерации // РЕМП, 1998-1999. СПб., 1999. С. 218-231; Тиунов О.И. Непосредственное применение Конституции и международного права в практике Конституционного Суда // Правовая реформа в России: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 1996; Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995. № 11. С. 115-125; Соловьев В.Н. О некоторых вопросах практики применения норм международного права судами Российской Федерации // РЕМП, 1998-1999. СПб., 1999. С. 267-279; Зимненко Б.Л. Нормы международного права в судебной практике Российской Федерации: Пособие для судей. М., 2003; Барнашев А.М. О применении Конституционным Судом Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации // РЕМП, 2006. СПб., 2007. С. 42-50.*

права, признаваемых цивилизованными нациями, по своей сути является современным аналогом естественного права, и в этой связи общие принципы права признаются одним из первичных источников международного права.¹ Другие ученые связывают данное понятие с пробелами в национальном праве, когда «дело решается либо по аналогии с существующими нормами, либо непосредственно на основе общих принципов правовой системы, под которыми понимаются правосудие, справедливость или общественный порядок».²

Ученые-международники не раз обращались к проблеме того, являются ли используемые в практике Международного Суда ООН общие принципы права продуктом национальных правовых систем или международного права. Наиболее приемлемым представляется следующее решение данной проблемы. Невозможно отрицать объективную близость национальных правовых доктрин и международного права, поскольку последнее несет в себе основные достижения права государств-участников международных отношений. Правовая доктрина — это конечное выражение основополагающих идей, представлений о правовом регулировании. Следовательно, близость правовых доктрин означает близость составляющих их правовых принципов. Таким образом, с одной стороны, общие принципы права представляют собой некие общие положения, присущие многим различным правовым порядкам, а с другой стороны, служат критерием оценки существующих позитивно-правовых норм.

Так, американский профессор Дж. Браерли включает в число общих принципов права, признаваемых цивилизованными нациями, принципы частного права, которыми руководствуются национальные суды и которые могут быть применены в международных отношениях.³ Таким образом, американская доктрина международного права ищет источник общих принципов права и критерии их отнесения к «признаваемым цивилизованными нациями» в

¹ См.: Lauterpacht H. *International Law and Human Rights*. London, 1950. P. 13.

² См. подробнее: Shaw M.N. *International Law*. 5th Edition. Cambridge, 2003.

³ Цит. по: *Право и политика современной России*. Коллектив авторов (Мальцев Г.В., Лукашева Е.А., Нерсесянц В.С., Муромцев Г.И., Варламова Н.В., Соколова Н.С.). М., 1996. С. 139.

практике национальных судебных органов. Представитель французской школы международного права профессор Ш. Руссо, определяет общие принципы права, как «принципы, являющиеся общими для систем права различных цивилизованных государств. При этом он подчеркивает отсутствие связи этих принципов с римским *jus gentium* как правом, применявшимся народами одной и той же цивилизации». При таком подходе отсутствует необходимость в выявлении различий в понятии общих принципов права для национальных правовых систем и для международного права, поскольку данное понятие универсально. О его универсальности свидетельствует также и то, что общие принципы права применяются как в сфере материального, так и в сфере процессуального права. Примером общих принципов права, применяемых в контексте реализации материальных правовых норм, по мнению профессора Ш. Руссо, являются принцип *pacta sunt servanda*, запрет злоупотребления правом. В процессуальной сфере такими примерами будут принцип уважения к суду, правила доказывания, презумпция невиновности. Подход Ш. Руссо противоположен американской точке зрения о необходимости искать источник общих принципов права в частноправовых подсистемах национальных правовых порядков. Общие принципы международного права имеют особую область применения — они реализуются в сфере отношений между государствами и не отождествляются ни с договорными, ни с обычными нормами. Доказательством данного тезиса тот же Ш. Руссо видит факт существования принципа континуитета государства, уважения независимости государства, примата международного договора перед национальным законом. Однако, как это ни парадоксально, при перечислении таких значимых принципов международного права Ш. Руссо делает вывод о том, что общие принципы права являются лишь субсидиарным источником права в иерархии международно-правовых норм.

Анализ концепций, разработанных различными международно-правовыми школами, позволяет утверждать, что понятие общепризнанных норм международного права неоднозначно толкуется в зарубежной литературе. Чаще всего встречается точка зрения, в соответствии с которой общепризнанные нормы международного

¹ См.: Rousseau Ch. Droit International Public. Paris. 1980. P. 447-448.

права отождествляются с обычными нормами международного права. Такая позиция находит свое отражение в национальной судебной практике. Примером может служить мнение, сформулированное Федеральным Конституционным судом ФРГ, согласно которому «общие нормы международного права состоят в принципе из универсальных обычных норм международного права».

В советской, а впоследствии в российской международно-правовой литературе также выявлялись взаимосвязи общепризнанных принципов и норм международного права и обычных норм международного права. Так, профессор Г.И. Тункин охватывает понятием обычая все неписаное право, то есть обычая в собственном смысле и общие принципы права, которые он определял, как принципы не только общие для национальных систем права, но одновременно и свойственные международному праву. Это связано с тем, что если общие принципы права могут быть признаны и без международной практики, то нормы международного обычного права создаются только ею.² Профессор И.И. Лукашук считает, что «общие принципы права не представляют собой какого-то особого источника международного права. Они включаются в международное право и обладают статусом обычных норм в результате признания их как таковых».³ Ряд отечественных авторов отождествляет общепризнанные и обычные нормы международного права.⁴ Б.Л. Зимненко понимает под общепризнанными принципами и нормами международного права «общеобязательные правила поведения, признаваемые большинством государств, основным источником которых является международный обычай».⁵

¹ См.: Антонов И.П. Основные проблемы германской доктрины международного права. М., 2007. С. 85-86.

² См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 107-108.

³ См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 9.

⁴ См.: Гинзбург Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России // Государство и право. 1994. № 3. С.111.

⁵ См.: Зимненко Б.Л. Соотношение общепризнанных принципов и норм международного права и Российского права // Международное право. 2000. № 8. С. 59.

Более убедительными представляется мнения профессоров Г.М. Даниленко,¹ А.Н. Талалаева,² О.И. Тиунова,³ которые полагают, что общие принципы могут создаваться как договорным, так и обычным путем, то есть, имеют своим источником как договоры, так и обычаи. Нередки случаи, когда изначально тот или иной принцип провозглашается одним государством, а впоследствии поддерживается остальными государствами. Многие принципы международного права были провозглашены, например, революционной Францией в XVIII веке. К ним можно отнести принципы уважения государственного суверенитета, невмешательства, равноправия государств, принцип, согласно которому военные операции должны быть направлены только против военных объектов, а не против гражданского населения. Советское государство выдвинуло принцип запрещения агрессивной войны, заявив о ее преступности, принцип самоопределения наций, принцип мирного сосуществования и ряд других принципов международного права.

Во всех указанных случаях принципы, провозглашенные первоначально одним государством, постепенно были признаны другими государствами и превратились частично обычным, частично договорным путем в общепризнанные принципы современного международного права.

¹ См.: Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве. М., 1988.

² См.: Талалаев А.Н. Общепризнанные принципы и нормы международного права (конституционное закрепление термина) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1997. № 3.

³ См.: Тиунов О.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права: понятие и их роль в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия: материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 октября 2002 года) / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, А.В. Сычевой. М., 2004. С. 203-209; см. также: Тиунов О.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в практике Конституционного Суда РФ // Юрист-международник. 2003. № 2. С. 4 - 15.

Международный Суд ООН неоднократно выражал мнение, что универсальные принципы и нормы или принципы и нормы общего международного права, как правило, существуют и действуют в качестве принципов и норм общего международного обычного права. В решении по делу о Никарагуа Международный Суд ООН исходил из того, что общепризнанные принципы международного права, провозглашенные в Декларации о принципах международного права 1970 г., есть не что иное, как общие нормы международного обычного права.

В этой связи представляется обоснованной точка зрения профессора Г.И. Тункина, который считает что обычное правило, имеющее ограниченную сферу применения, путем признания этой нормы другими государствами постепенно расширяет сферу своего действия, приближая соответствующую норму к общепризнанной норме международного права.¹ Общепризнанные принципы и нормы международного права содержатся в Уставе ООН, резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, заявлениях других универсальных международных организаций по общим вопросам международного правопорядка, решениях Международного Суда ООН. Таким образом, общие принципы международного права — это существующие в течение продолжительного времени и сформированные на практике нормы. Поэтому п. 6 ст. 2 Устава ООН обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами. Стало быть, для этих государств эти принципы выступают нормами обычного права.

Исторические условия зарождения и развития международно-правовой науки в государстве обуславливают содержательную специфику национальных подходов к проблеме определения общепризнанных принципов и норм международного права и их отличия друг от друга. Отечественные ученые рассматривают общепризнанные принципы и нормы международного права в контексте глобальных проблем современности, необходимости их совместного разрешения государствами мира. Западноевропейские и американские ученые исследуют вопрос существования общепризнанных принципов и норм международного права исключительно

¹ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 154.

в контексте национальных правовых систем,¹ а преимущественно — в рамках их частноправовых составляющих.

Современная российская международно-правовая литература характеризуется плюрализмом понятийного аппарата. Среди понятий, употребляемых отечественными учеными-международниками, присутствуют как «общие принципы права», так и «общепризнанные принципы права». «Некоторые ученые отождествляют общепризнанные принципы и нормы международного права с императивными нормами *jus cogens*, обладающими среди международно-правовых норм высшей юридической силой, другие относят к последним лишь известную часть общепризнанных принципов и норм, третьи вообще не выделяют общепризнанные принципы и нормы при исследовании норм-принципов международного права».²

Международно-правовое значение понятия принципов международного права не отличается от его общетеоретического толкования. Так, и в общей теории права, и в теории международного права принципы права представляют собой основополагающие идеи, начала правового регулирования в соответствующей области. С функциональной точки зрения принципы международного

¹ См. подробнее: Shaw M.N. International Law. 5th Edition. Cambridge, 2003; Brownlie I.Q.C. Principles of Public International Law. 6th Edition. Oxford, 2003; Evans M.D. International Law. Second Edition. Oxford, 2006; Murphy S.D. Principles of International Law. Thomson West, 2006; Sloman W.R. Fundamental Perspectives of International Law. Wadsworth Publishing, 2006.

² См. подробнее: Лукашук И.И. Понятие и система основных принципов международного права // Курс международного права в 7 томах. Т.2. М., 1989. С. 5-24; см. также: Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе: Учебно-практическое пособие. М., 1997; Тиунов О.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: Сборник статей / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. М., 2005. С. 86-94; Нешатаева Т.Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Хозяйство и право. 2004. № 5. С. 121-128; Понедельченко Н.М. К вопросу о применении судами Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права // МЖМП. 2004. № 3. С. 272-280.

права устанавливают общий правовой режим межгосударственного сотрудничества и его организационно-правовые основы.

Особое место среди общепризнанных принципов и норм международного права, как их разновидности, занимают основные принципы международного права. Основные принципы международного права — это «наиболее важные, наиболее общие, общепризнанные императивные нормы международного права, составляющие его устойчивое ядро».¹ С функциональной точки зрения они выполняют роль критерия международной законности, критерия оценки содержания международных договоров и обычаев, которые должны соответствовать основным принципам международного права, чтобы иметь юридическую силу и обязательность. В случае неясности содержания международно-правовых норм, их толкование происходит на основе основных принципов международного права. Значение основных принципов международного права подчеркивал профессор Г.И. Тункин, указывавший, что «современное международное право отличается от буржуазного, или «классического» международного права, прежде всего, своими основными принципами».²

Часто основные нормы международного права называют императивными нормами в том контексте, что они обладают особой юридической силой, которая заключается в недопустимости отклонения от норм во взаимоотношениях отдельных государств даже путем их соглашения. Противоречащие им обычай или договор будут недействительны. Вновь возникшая императивная норма делает недействительными и противоречащие ей существующие нормы.

¹ См. об этом подробнее: Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // МЖМП. 1994. № 4; см. также: Тиунов О.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права: понятие и их роль в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике Конституционного правосудия: материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 2002 г.) / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, А.В. Сычевой. М., 2004. С. 203-209.

² См.: Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. М., 1983. С. 33.

Единого нормативного акта, который содержал бы полный перечень основных принципов и норм международного права, не существует. Источниками международного права, в которых закреплены его основные принципы, являются Устав ООН 1945г, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., Заключительный акт СБСЕ 1975 г. Отметим, что на уровне этих актов отсутствует единое понимание основных принципов международного права.

К основным принципам международного права относятся, в частности, принципы уважения прав и свобод человека, суверенитет и суверенное равенство государств, неприменение силы или угрозы силой в международных отношениях, целостность и неприкосновенность государственной территории, мирное урегулирование международных споров, невмешательство во внутренние дела государств, добросовестное выполнение международных обязательств. Профессор И.И. Лукашук в Курсе международного права основным принципам международного права дает следующее определение: «основные принципы международного права — это исторически обусловленные основополагающие общепринятые нормы, выражающие главное содержание международного права, его характерные черты и обладающие высшей императивной юридической силой».¹

Большая часть указанных принципов была закреплена в Уставе ООН 1945 г. и Декларации о принципах международного права 1970 года. Заключительный акт СБСЕ 1975 г. дополнил перечень, приведенный в этих документах, тремя принципами: нерушимость границ, территориальная целостность, уважение прав человека. Последние два не были выделены в качестве самостоятельных в Декларации 1970 г.,² но были отражены в содержании других принципов. Что же касается принципа нерушимости границ, то существует, по крайней мере, две точки зрения на проблему. Первая сводится к тому, что принцип нерушимости границ действует

¹ См.: Лукашук И.И. Понятие и система основных принципов международного права // Курс международного права в 7 т. Т. 2. М., 1989. С. 5.

² См.: Мазов В.А. Принципы Хельсинки и международное право. М., 1980. С. 19-20.

только в отношении государств-участников Заключительного акта СБСЕ. Сторонники второй точки зрения утверждают, что неприкосновенность границ является принципом общего международного права и действует на континентах независимо от того, существует или нет специальное соглашение по этому вопросу.

Принцип неприменения силы исторически был создан в связи с тем, что в качестве главной цели Устав ООН установил: избавить грядущие поколения от бедствий войны, принять практику, в соответствии с которой вооруженные силы применяются не иначе, как в общих интересах. Устав запретил применение не только вооруженной силы, но и силы вообще. Более того, запрещена даже угроза силой каким-либо образом, несовместимым с целями ООН.

Принцип неприменения силы или угрозы силой является одним из наиболее важных принципов в сфере международной безопасности. Пункт 4 ст. 2 Устава ООН гласит: «все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных наций». Впоследствии это положение было конкретизировано и принято в одной из резолюций ООН, а также: в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, 1970 г.; в Определении агрессии 1974 г.; в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.; Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1977 г.

Действие принципа распространяется на все государства-члены ООН (и не только на них). Согласно Уставу ООН запрещается не только применение вооруженной силы, но и невооруженного насилия, которое носит характер противоправного применения силы (ст. 2 п. 4 Устава ООН гласит о запрещении применения вооруженной силы).

В Заключительном акте СБСЕ (раздел, касающийся претворения в жизнь согласованных принципов) прямо указывается, что государства-участники будут «воздерживаться от всех проявлений силы с целью принуждения другого государства-участника», «воздерживаться от любого акта экономического принуждения». Это свидетельствует о том, что современное международное право за-

прещает противоправное применение силы в любом ее применении.

Статьи 42-47 и 51 Устава ООН трактуют случаи применения вооруженной силы, а ст. 41 и 50 Устава ООН предусматривают законное применение невооруженной силы. В этих статьях указываются меры, которые применяются к нарушителям:

- полный или частичный перерыв экономических отношений;
- прекращение железнодорожных, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения;
- разрыв дипломатических отношений...

Устав ООН предусматривает только 2 случая правомерного применения вооруженной силы:

- в целях самообороны (ст. 51);
- по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии (ст. 39 и 42). (Например, решение Совета Безопасности ООН на применение многонациональных сил для ликвидации агрессии Ирака против Кувейта в 1991 году — «Буря в пустыне»).

Статья 51 Устава ООН применяется, только если произойдет вооруженное нападение на государство.

Статья 42 используется Советом Безопасности ООН только тогда, когда рекомендованные меры невооруженного характера недостаточны. Он уполномочивается предпринять такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Среди таких мер: демонстрация; блокада; операции воздушных, морских или сухопутных сил членов ООН. Таким образом, принцип неприменения силы предусматривает запрещение агрессивных войн.

Согласно Определению агрессии 1974 г. применение государством вооруженной силы первым может быть квалифицировано как агрессивная война, которая является международным преступлением и порождает международно-правовую ответственность государств и международную уголовную ответственность виновных индивидов. В уставах Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов была дана юридическая квалификация действий агрессоров как международных преступлений.

В последние годы в содержание принципа была включена и обязанность государств воздерживаться от пропаганды агрессивной войны.

Принцип мирного разрешения споров закреплен в Уставе ООН и во всех международных актах, излагающих принципы международного права. Ему специально посвящен ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, среди которых можно выделить Манильскую декларацию о мирном разрешении международных споров 1982 г.

Декларация о принципах международного права 1970 г. в соответствии с Уставом ООН сформулировала принцип следующим образом: «Каждое государство разрешает свои международные споры с другими государствами мирными средствами таким образом, чтобы не подвергался угрозе мир, безопасность и справедливость».

Эволюция этого принципа такова, что, разрабатывая международные договоры и соглашения, процесс шел от ограничения права обращаться к войне и постепенному развитию средств мирного разрешения международных споров и установления юридической обязанности государств использовать такие средства.

Статья 33 Устава ООН требует, чтобы стороны, участвующие в споре, прежде всего, старались разрешить этот спор путем переговоров, обследования, посредничества, применения арбитража судебного разбирательства, обращения к религиозным орденам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору.

Пункт 1 ст. 1 Устава ООН гласит, что международные споры должны разрешаться в соответствии с принципами «справедливости и международного права». Большинство государств считает, что ссылки на справедливость подчеркивают, что мирные средства обязательны для разрешения любых международных споров.

Анализ принципа мирного разрешения споров, который зафиксирован в Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ, показывает, что удалось отстоять ряд важных положений, которые развивают и дополняют Устав ООН. В их числе:

- обязанность государств «прилагать усилия к тому, чтобы в короткий срок прийти к справедливому решению, основанному на международном праве»;

- обязанность «продолжать искать взаимно согласованные пути мирного урегулирования споров» в тех случаях, когда спор не удается разрешить;

- «воздержаться от любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу поддержание международного мира и безопасности, и тем самым сделать мирное урегулирование спора более трудным».

Содержание принципа мирного разрешения спора в последние годы стало предметом тщательного анализа. Так, например, на Совещании экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров в Ла-Валетте (Мальта, 1991 г.) рекомендованы параметры общественной системы мирного урегулирования международных споров, а итоговым документом совещания СБСЕ предусмотрено создание в Европе специального органа — «Механизм СБСЕ по урегулированию споров», который может быть использован по требованию любой из спорящих сторон и действует в качестве примирительного органа.

Принцип уважения прав человека закреплен, кроме Устава ООН, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и в двух пактах 1966 г.: один — о гражданских и политических правах, другой — об экономических, социальных и культурных правах. Был заключен ряд конвенций по конкретным аспектам: о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г., о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., о правах ребенка 1989 г. В развитии данного принципа большое влияние оказали региональные международно-правовые документы, такие как Европейская конвенция о правах человека и основных свобод 1950 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г. и Африканская хартия о правах человека и народов 1981 г.

Принцип суверенного равенства лежит в основе всей системы международных отношений. В Уставе ООН в статье о принципах на первое место поставлен пункт, который гласит: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов». Основное содержание принципа состоит в следующем: государств

ва обязаны уважать суверенное равенство и своеобразие друг друга, а также все права, присущие суверенитету, уважать правосубъектность других государств.

Принцип невмешательства предполагает, что никакой нормативный документ, в том числе и Устав ООН, не дает Организации права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от государств-членов представлять такие дела на разрешение в порядке Устава. Устав ООН предусматривает развитие сотрудничества по значительному кругу вопросов явно внутреннего характера, например, содействие повышению уровня жизни, полной занятости населения, всеобщему уважению прав человека.

Принцип территориальной целостности исходит из того, что территория служит материальной основой государства, является необходимым условием его существования. Поэтому государства уделяют особое внимание обеспечению ее целостности. Статут Лиги Наций обязывал уважать территориальную целостность государств-членов. Устав ООН обязывает воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности государств.

Принцип утвердился с принятием Устава ООН в 1945 г. и имеет вариации: он трактуется как принцип территориальной целостности или как принцип территориальной неприкосновенности.¹

Значение принципа заключается в защите территории государства от любых посягательств. Устав ООН запретил угрозу силой или ее применение против территориальной целостности (неприкосновенности) и против независимости любого государства. В Декларации о принципах международного права 1970 г. при раскрытии формулировки п. 4 ст. 2 Устава ООН были отражены элементы этого принципа, хотя сам он отдельно не применялся. Например:

- устанавливалось, что государство «должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нару-

¹ См.: Блищенко И.П. Международное и внутригосударственное право. М., 1960. С. 29.

шение единства и территориальной целостности любого государства»;

- отмечалось, что «территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения сил в нарушении положений Устава»;

- подтверждалось, что «территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате применения силы или угрозы силой»;

- устанавливалось, что не должны «признаваться законными какие-либо территориальные приобретения, явившиеся результатом применения силы или угрозы силой».

На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. данный принцип нашел там свое отражение, и в ходе его работы была дана полная его формулировка: «Государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника и, в частности, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозы силой».

Государства-участники будут равным образом воздерживаться от того, чтобы превращать территорию друг друга в объект оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их применения».

Таким образом, изложение данного принципа в Заключительном акте СБСЕ обязало государства: 1) уважать территориальную целостность друг друга; 2) воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН.

Из этого следует, что: 1) все природные ресурсы иностранного государства неприкосновенны, и разработка их без разрешения является нарушением территориальной неприкосновенности; 2) использование государством своей территории не должно наносить ущерб естественным условиям территории другого государства.

В Декларации о принципах международного права содержание *принципа нерушимости границ* излагается в разделе о прин-

ципе неприменения силы: «Каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих международных границ другого государства или в качестве средства разрешения международных споров, в том числе территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ».

Идея о нерушимости границ впервые получила свое правовое оформление в договоре СССР и ФРГ от 12 августа 1970 г., а затем в соответствующих договорах ФРГ с ПНР, ЧССР и ГДР, т.е. закрепила юридически послевоенное положение границ в Западной Европе. С этого времени нерушимость границ стала нормой международного права, юридически обязательной для государств. В договорах СССР, ПНР, ГДР, ЧССР с ФРГ выражено два существенных элемента: признание существующих границ и отказ от каких-либо территориальных претензий.

Как принцип нерушимости границ он был сформулирован в Заключительном акте СБСЕ в 1975 г. «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг с другом, как и границы всех государств в Европе, и потому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы».

Признание этого принципа означает также и отказ от каких-либо территориальных притязаний, т.е. государства «будут соответственно воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват или узурпацию части или всей территории любого государства-участника».

Исходя из этого, основное содержание принципа нерушимости границ можно свести к трем основным элементам: признание существующих границ в качестве юридически установленных в соответствии с международным правом; отказ от каких-либо территориальных притязаний на данный момент или в будущем; отказ от любых иных посягательств на эти границы, включая угрозу силой или ее применение.

Принцип равноправия и самоопределения народов воплощен в Уставе ООН, в котором в качестве одной из целей Организации указано: «Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения наро-

дов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира».

Содержание этого принципа было впервые раскрыто в Декларации о принципах международного права: «Все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с Уставом ООН».

Принцип сотрудничества изначально был отражен в форме идеи в Уставе ООН. Как принцип эта идея была сформулирована в Декларации о принципах международного права. Принцип обязывает государства сотрудничать друг с другом, независимо от различий их политических, экономических и социальных систем. Определены также основные направления сотрудничества: поддержание мира и безопасности; всеобщее уважение прав человека; осуществление международных отношений в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства; сотрудничество с ООН и принятие мер, предусмотренных ее Уставом; содействие экономическому росту во всем мире, особенно в развивающихся странах.

Принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву, в отличие от других принципов, складывавшихся в процессе развития международного права, утверждался вместе с этим правом. Без него международное право не было бы правом, именно в нем заключен источник юридической силы международного права. Он относится к категории необходимого права.

Принцип закрепил соглашение государств о признании юридической силы за нормами международного права. И для этого принципа сохраняет свое значение общее положение о том, что единственным способом создания юридически обязательных норм для суверенных государств является их соглашение.

В основных принципах международного права находят свое отражение главные закономерности и организующие начала современной системы международных отношений и международного права. Они обладают императивной силой, т.е. являются принципами *jus cogens*, и представляют собой каркас, на котором дер-

жится вся система международно-правовых норм. Основные принципы международного права универсальны, общепризнанны и общеобязательны. Их универсальность проявляется в сфере их действия, в субъектах, видах и областях регулируемых отношений. Эти принципы характеризуются всеобщностью действия, то есть предметная и пространственная сфера их действия не ограничена.

Значение норм *jus cogens* в системе норм международного права подчеркивается в Конвенции о праве международных договоров 1969 г., в ст. 53 которой закреплено, что договор ничтожен, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. Развивая данное положение, ст. 64 данной Конвенции устанавливает, что если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой существующий договор, который оказался в противоречии с этой нормой, становится недействительным и прекращается.

Комиссия международного права рассматривает нормы *jus cogens* как позитивное право. Следовательно, согласно этой точке зрения нормы *jus cogens* могут принимать форму общепризнанных международных обычаев или норм многосторонних договоров. Ряд ученых международников относит к этим нормам принципы международной морали. Последователи естественно-правовых концепций признают за императивными принципами надпозитивный характер и аксиологическое значение.

Статья 53 Венской конвенции 1968 г. о праве международных договоров и ст. 53 Венской конвенции 1986 г. о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями устанавливают, что императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Статья 103 Устава ООН закрепляет, что если обязательства членов ООН по ее Уставу вступают в противоречие с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу.

Юристы-международники по-разному определяют соотношение норм *jus cogens* и общепризнанных норм и принципов между-

народного права. Так, в Курсе международного права используется понятие не общепризнанных, а общепринятых норм.¹ Из текста следует, что данное понятие является синонимичным понятию нормы, обладающей высшей императивной юридической силой. Таким образом, в данном источнике речь, по сути, идет только об основных принципах международного права.

Профессор Л.А. Алексидзе существенно расширяет рамки понятия *jus cogens*, отмечая, что оно включает в себя не только основные принципы международного права, но и все нормы, имеющие императивный характер.² Профессор А.Н. Талалаев полагает, что основные принципы международного права — это разновидность международно-правовых норм вообще и общепризнанных норм в частности. Таким образом, круг общепризнанных норм международного права оказывается шире, чем круг его основных принципов. Например, общепризнанными принципами являются дипломатическая неприкосновенность, свобода плавания в открытом море, неприкосновенность гражданского населения во время войны. Однако эти же принципы не являются основными принципами международного права. Эти нормы не могут стать основными также и потому, что они характеризуют лишь отдельные отрасли международного права, а, следовательно, не могут быть универсальными для всей системы международного права.³

Общепризнанные принципы и нормы международного права есть результат длительного исторического развития, достояние мировой цивилизации. Как и все международное право они представляют собой общечеловеческую ценность. Подавляющее большинство общепризнанных принципов и норм международного права содержится в международных договорах и обычаях. Некоторые общепризнанные принципы и нормы международного права

¹ См.: Лукашук И.И. Понятие и система основных принципов международного права // Курс международного права в 7 т. Т. 2. М., 1989. С. 5.

² См.: Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права: императивные нормы (*jus cogens*). Тбилиси, 1982. С. 59-61, 323.

³ См.: Талалаев А.Н. Общепризнанные принципы и нормы международного права (конституционное закрепление термина) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1997. № 3. С. 21-23; см. также: Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров: Комментарий. М., 1997. С. 65-66.

могут иметь смешанную юридическую природу — для одних государств они становятся признанными посредством их включения в международный договор, участником которого становится государство, а для других в отсутствие такого договора или в силу отказа присоединиться к нему они остаются обычно-правовыми.

Отечественная наука формулирует различные по содержанию определения понятия основных принципов международного права. Основные принципы понимаются как «нормы, концентрированно выражающие самое важное в современных международных отношениях, порожденное в конечном счете ведущими закономерностями эпохи».¹ Другие ученые понимают под основными принципами международного права систему «исходных и взаимосвязанных норм общего международного права, устанавливающих основные права и обязательства субъектов международного права и его целенаправленность».²

Общим элементом в отечественных подходах к определению основных принципов международного права является признание их элементарной основой международного общения, которая должна уважаться при всех условиях. Это наложило отпечаток даже на использовавшуюся в советской литературе первой половины XX века терминологию — эти принципы назывались элементарными принципами международного права.

Общеправовые принципы включаются в состав основных принципов международного права. Наиболее яркими примерами принципов такого рода могут служить принципы справедливости и добросовестности, принцип не злоупотребления правом. Международный Суд ООН отмечал, что «юридическая идея справедливости является общим принципом, применимым как право».³ Суд также отметил, что одним из основных принципов, регулирующих создание и осуществление юридических обязательств, независимо от их источника, является принцип добросовестности.

¹ См.: Бобров Р.Л. Мирное сосуществование и международное право. М., 1978. С. 53.

² См.: Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М., 1988. С. 62.

³ См.: Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М., 2004. С. 106.

В доктрине международного права выделяют три основные концепции общих принципов права. Первая из них сводится к тому, что это понятие охватывает общие принципы естественного права и справедливости.

Сторонники второй концепции полагают, что под общими принципами следует понимать основные принципы международного права.

«Согласно третьей концепции под общими принципами понимаются принципы, общие для национально-правовых систем государств. В основном речь идет о правилах, отражающих закономерности функционирования любой правовой системы. Поэтому главной сферой их действия является правоприменение».¹

Формированию нового понимания принципов международного права и их значения способствовало повышение роли принципа уважения прав человека и основных свобод при осуществлении государствами национального суверенитета. «Наблюдается тенденция к росту роли общих принципов, а также к расширению их функций, прежде всего, в такой сложной и важной сфере, как взаимодействие международного и национального права».²

В процессе углубления единства мировой системы обостряются требования к совместимости элементов различных национальных правопорядков друг с другом. Обеспечение приоритета общечеловеческих интересов, ценностей, в конечном итоге — принятие государствами и конституционное закрепление примата международного права наглядно показывает, что последнее служит одним из инструментов сближения государств, их политики и права, постепенной унификации содержания и приемов правового регулирования. Ярким примером в этом контексте является современная Западная Европа, основной целью развития которой поставлена задача создания общеевропейского правового пространства. Эта цель требует не только приверженности общим принци-

¹ См. подробнее: Фельдман Д.И., Лихачев В.Н. «Права и обязанности государств» и «общие принципы права» как международно-правовые категории // Идеи мира и сотрудничества в современном международном праве. Киев, 1990. С. 91.

² См. подробнее: Гаврилов В.В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток, 2005.

пам права, утвердившимся во второй половине XX века, но и об «установлении единых общеевропейских правовых норм и стандартов, о реальном сближении и унификации правовых систем, о гармонизации, в пределах возможного, законодательства, административных норм и даже судебной практики».¹

Таким образом, общепризнанные принципы и нормы международного права выполняют важнейшие функции в урегулировании международных отношений. Они определяют основы взаимодействия субъектов международного права специфическим образом, закрепляя основные права и обязанности государств. Общепризнанные принципы и нормы международного права выражают и охраняют комплекс общечеловеческих ценностей, в основе которых лежат такие важнейшие ценности, как мир и сотрудничество, права человека. Они служат идейной основой функционирования и развития международного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права — это фундамент международного правопорядка, они определяют его политико-правовой облик и являются критерием международной законности.

Обеспечение безопасности как одно из направлений внешнеполитической деятельности государств должно осуществляться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

По содержанию общепризнанные принципы и нормы международного права представляют собой руководящие правила поведения государств, возникающие как результат общественной практики, юридически закрепленные начала международного права. Они в общем виде отражают устоявшуюся практику международных отношений, особенно в укреплении международной безопасности и стабильности.

Общепризнанные принципы и нормы международного права являются обязательствами высшего порядка и не могут быть отменены государствами не индивидуально, не по взаимному соотношению. В ходе процесса международного общения и обеспечения безопасности государства они выполняют одновременно две

¹ См. об этом подробнее: Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность СССР: Обзор МИД СССР // Международная жизнь. 1989. № 12. С. 46.

функции: способствуют стабилизации международных отношений, ограничивая их определенными нормативными рамками; закрепляют все новое, что появляется в практике международных отношений, таким образом, способствуют их развитию.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРОЕКТА СТАТЕЙ КМП ООН
ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ПРОТИВОПРАВНЫЕ ДЕЯНИЯ**

Ю.В. Якушев

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

В соответствии с наиболее общепринятым в международном праве подходом, способность международных межправительственных организаций (ММПО) самостоятельно нести международную ответственность зависит от наличия у организации международной правосубъектности — юридического свойства, характеризующего лицо в качестве субъекта международного права.

Данное положение отражено в разрабатываемом Комиссией международного права ООН (КМП ООН) проекте статей об ответственности международных организаций. Принятая в первом чтении ст. 2 указанного проекта выглядит следующим образом: «Для целей настоящих проектов статей термин «международная организация» означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут

¹ Первый доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гаем // Документ ГА ООН № A/CN.4/532, п. 27. С. 18; см. также: Sienho Y. The responsibility of states members of an international organization for its conduct as a result of membership or their normal conduct associated with membership» in Maurizio Ragazzi (ed.). *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*. Martinus Nijhoff (2005). P. 441-442.

включать в качестве членов и другие образования, помимо государств».¹

Профессоры Г. Шермерс и Н. Блоккер полагают, что включение ссылки о наличии собственной международной правосубъектности в данное определение можно объяснить так: «если организация не обладает правосубъектностью, то не организация, а только ее члены могут нести ответственность [за деяния этой организации — прим. авт.]».²

И действительно, поскольку международная деликтоспособность является неотъемлемым элементом международной правосубъектности³ и непосредственно из нее вытекает,⁴ то только личность, являющаяся субъектом международного права, способна самостоятельно нести международную ответственность за совершение международно-противоправных деяний. Подобная формулировка проекта статьи 2 предполагает, что в международном праве могут существовать ММПО не обладающие собственной правосубъектностью, бремя ответственности которых должно распределяться среди членов организации.⁵

Каковы же в таком случае критерии, на основе которых можно было бы определить существование собственной международной правосубъектности ММПО?

По мнению ряда ученых, все или любые ММПО обладают международной правосубъектностью.⁶ Так, проф. Бекияшев К.А.

¹ Заголовки и тексты проектов статей 1-3, принятые Редакционным комитетом // Документ ГА ООН A/CN.4/L.632.

² См.: Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 4th Ed. Leiden: Martinus Nijhoff. 2003. P. 22.

³ См.: Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries // Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), paras. 77, p. 68 (Доступно на: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

⁴ См.: Shaw M. N. *International Law*. 5th ed. 2003. P. 1199.

⁵ См.: *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, Preliminary Objections, Judgment. June 26, 1992. ICJ // ICJ Reports 1992. P. 240; См. также: *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. NATO Member States)*, Oral Proceedings, Provisional Measures, CR/1999/14, 10 may 1999. P. 34 (Доступно на: <http://www.icj-cij.org/docket/files/106/4475.pdf>).

⁶ См.: Шармазанашвили Г.В. *Международные межправительственные организации: Учеб. пособие*. М., 1979. С. 46; см. также: Белалова Б.Ш.

пишет, что «любая межправительственная (межгосударственная) организация ipso facto является субъектом международного права».¹ Матвеева Т.Д. полагает, что «в современном международном праве все международные (межправительственные) организации обладают международной правосубъектностью».² С этой точки зрения для того, чтобы иметь право называться «международной межправительственной организацией» изначально необходимо обладать международной правосубъектностью. Следовательно, если считать, что правосубъектность присуща всем ММПО, то соответственно вопрос об их способности самостоятельно нести международную ответственность решается на основе единого подхода. В данном случае уже не столь важно исключается ли ответственность членов организации вообще или таковая будет иметь субсидиарный характер.³ Важно только то, что в соответствии с данной точкой зрения, международной правосубъектности отводится формальная роль, по большому счету, не влияющая на распределение ответственности между ММПО и ее членами.

Данная позиция разделяется КМП ООН, о чем свидетельствуют ее комментарии к приведенному нами выше тексту ст. 2.⁴ Комиссия полагает, что, несмотря на отсутствие четких положений о наличии международной правосубъектности в большинстве учредительных актов ММПО, практика международного права, в частности, некоторые консультативные заключения Международного Суда ООН дают основания придерживаться «наиболее либерального подхода в вопросе приобретения ММПО международной

Международно-правовая ответственность международных межправительственных организаций: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 19.

¹ См.: Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 132.

² См.: Матвеева Т.Д. Международное право. Курс лекций. Второе издание. М., 2006. С. 33.

³ Доклад о работе 58-й сессии КМП ООН // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия. Дополнение № 10 (A/61/10). 2006. С. 291.

⁴ Доклад о работе 55-ой сессии КМП ООН (2003) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10). С. 35-42.

правосубъектности».¹ По мнению КМП ООН, практически любая организация, которую можно квалифицировать как международную межправительственную, *ipso facto* обладает международной правосубъектностью и в любом случае подпадает под определение ст. 2. Кроме того, КМП ООН полагает, что международная правосубъектность ММПО является объективной, т.е. не требующей признания со стороны потерпевшего государства.²

Исходя из изложенного, становится очевидным наличие противоречия между текстом ст. 2 и ее комментариями. Если проекты статей регулируют ответственность только тех международных организаций, которые обладают собственной правосубъектностью, то необходимо придерживаться текста ст. 2. Если же признается объективное существование международной правосубъектности у любой международной организации, то следует исключить из текста ст. 2 слова «обладающие собственной международной правосубъектностью», поскольку в таком случае они не несут в себе какого-либо смыслового содержания.

Кроме того, следует учитывать, что вопрос об обладании ММПО международной правосубъектностью непосредственно связан с проблемой ответственности членом организации за деяния последней. Поэтому ст. 2 тесно переплетается с проектом ст. 29, текст которой фактически исключает ответственность государств в связи с членством в ММПО.³ Таким образом, если воспринять проект ст. 2, ее комментарии и проект ст. 29 в совокупности, становится очевидным, что КМП ООН, признавая объективность международной правосубъектности всех ММПО и исключая ответственность государств-членов таких организаций, автоматически приравнивает производных и функциональных субъектов международного права к государствам. Полагаем, что такая позиция КМП ООН не является адекватной современному состоянию международного права, в котором лишь согласие государств может быть источником норм международного права, в том числе норм определяющих правовой статус ММПО.

¹ Там же. С. 39.

² Там же. С. 40.

³ Названия и тексты проектов статей 25-30, принятые Редакционным комитетом // Документ ГА ООН A/CN.4/L.687/Add.1 (с добавлениями).

В этой связи, как нам кажется, безусловное присвоение объективной международной правосубъектности заведомо всем без исключения ММПО представляется спорным.

Во-первых, для того, чтобы в международном праве наделить определенную категорию личностей международной правосубъектностью необходимо выработать норму международного права, которая должна быть закреплена в международно-правовом обычае или международно-правовом акте. Подобная норма могла бы признать всю совокупность (или некоторую достаточно однородную часть) таких образований как ММПО в качестве субъектов международного права. По нашему мнению, такая норма пока окончательно не определена. Выраженная в соглашении воля нескольких государств не может служить основанием для наделения создаваемой ими международной организации объективной международной правосубъектностью, в том смысле, что эти государства не имеют полномочий на произвольное расширение круга субъектов международного права и установления собственных критериев международной правосубъектности. Как справедливо пишет проф. М., Мендельсон: «Государства, действуя коллективно, являются законодателями системы международных отношений. Нет причин, почему бы они не могли предоставить статус международных личностей, например, международным организациям универсального характера. Это, по сути, то, что Международный Суд установил по делу «О возмещении вреда». В соответствии с нормами обычного международного права, только государства, действующие как единое целое, обладают такими полномочиями, а не отдельные государства, действующие в своих собственных интересах. Таким образом, малое количество государств не может наделить правосубъектностью свое создание так, чтобы это обязывало третьи государства. Нет и никаких свидетельств того, что большинство государств создало норму обычного международного права, согласно которой все, в том числе неуниверсальные международные организации обладают объективной правосубъектностью. Более того, если статус государства является эксклюзивным клубом, доступ в который является весьма закрытой привилегией, почему мы должны допускать, что государства по

желали бы признать сотню другую «ассоциированных членов» клуба в качестве полноправных членов».¹

Во-вторых, как справедливо отмечала профессор Е.А. Шибеева, необходимо различать фактическое существование ММПО и юридические последствия, которые могут оказывать деяния ММПО на других субъектов международного права.² Существование ММПО как факт международной жизни не означает, что действия этой организации имеют какие-либо юридические последствия для субъектов международного права, иных, нежели члены ММПО. Противоречие, существующее между юридической и фактической ситуациями, детально проанализировано профессором Рене-Жаном Дюпюи, ссылающегося на «прозрачность» (transparency) международных организаций. «Не смотря на юридическую автономность международных организаций, за их структурами всегда можно разглядеть присутствие государств» — отмечает ученый.³ В этой связи полагаем, что государство, не являющееся членом ММПО, не вступившее с ней в международные отношения или иным образом не признавшее правосубъектность организации, вполне обоснованно может рассчитывать на ответственность ее членов.

В-третьих, цитируемые КМП ООН в поддержку объективной правосубъектности ММПО Консультативные заключения Международного Суда касаются исключительно ООН и ВОЗ, международных организаций универсального характера. Международный Суд в деле «О возмещении ущерба за увечья, понесенные на службе ООН» 1949 г. пришел к выводу, что «50 государств, представляющих подавляющее большинство членов международного сообщества [курсив — авт.], имели право в соответствии с международным правом, ввести в действие образование обладающее объ-

¹ См.: Mendelson M. The definition of International Organization in the International Law Commission's current project on the responsibility of International Organizations // Maurizio Ragazzi (ed.), International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter. Martinus Nijhoff (2005). P. 388.

² См.: Шибеева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М., 1986. С. 28.

³ См.: Dupuy, R.-J. A Handbook on International Organizations. 2nd ed. Dordrecht/Boston/London: Nijhoff. 1998. P. 121.

активной международной правосубъектностью и не просто правосубъектностью признаваемой только ими».¹ По-видимому, мы можем перефразировать данный вывод Международного Суда без существенного искажения смысла сказанного таким образом, что международное сообщество, состоящее из подавляющего большинства его членов, имело право «наделить» ООН качеством субъекта международного права, обладающего объективной (в смысле действующей в отношении третьих сторон) международной правосубъектностью. Очевидно, что далеко не все ММПО могут похвастаться подобным вариантом своего образования, а именно — посредством международного сообщества государств.

Исходя из сказанного, мы полагаем необходимым исключить суждения об объективной международной правосубъектности международных организаций из комментариев к проекту ст. 2 и сформулировать текст указанной статьи следующим образом:

«Для целей настоящих проектов статей термин «международная организация» означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, обладающую постоянно действующими обособленными от своих членов органами и собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов и другие образования, помимо государств.

Международная организация обладает собственной международной правосубъектностью в отношении своих членов, а также иных субъектов международного права, признавших таковую. Признание каким-либо государством международной правосубъектности международной организации будет считаться действительным, если это государство и эта международная организация, хотя бы один раз вступили между собой от своего имени в любые отношения, регулируемые международным правом.

Если количество государств, являющихся членами международной организации, и государств, признавших ее международную правосубъектность в совокупности составляет большинство госу-

¹ Reparation for Injuries suffered in the service of the United Nations. Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p. 185. (Доступно на: <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>).

дарств-членов международного сообщества, то в этом случае международная организация считается обладающей собственной объективной международной правосубъектностью.

Объективность международной правосубъектности международной организации означает действительность этой правосубъектности в отношении всех членов международного сообщества».

В заключение отметим, что вносимые предложения не решают вопрос об ответственности членов ММПЮ, который требует проведения дополнительного исследования.

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНДИВИДОВ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

А.В. Алифанов

студент юридического факультета
Российского государственного торгового университета

Категория ответственности является одной из основных в юриспруденции, обеспечивая должное исполнение норм права субъектами, в целом его нормальное функционирование. Общая теория права под юридической ответственностью понимает «применение к лицу, совершившему правонарушение, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией нарушенной нормы, в установленном для этого процессуальном порядке».¹ Ответственность в международном праве имеет свою специфику — ввиду особого статуса его субъектов. В этой связи интересным представляется рассмотрение характера, а точнее природы ответственности физических лиц (индивидов) по международному праву.

Проблема ответственности индивидов по международному праву состоит в том, является ли она международно-правовой в собственном смысле слова, то есть возникающей в результате нарушения и на основе норм международного права. Так, И.И. Лукашук высказывалась мысль, согласно которой «физические лица не являются субъектами международно-правовой ответственности даже в том случае, если они совершают международно-противоправное деяние в качестве должностных лиц государства, “лиц-органов”».² Международной ответственности подлежат госу-

¹ См.: Общая теория государства и права: Академический курс в 3-х томах / Отв. ред. Марченко М.Н. Т. 3. Теория права. М., 2002. С. 468.

² См.: Лукашук И.И. Концепция права международной ответственности // Государство и право. 2004. № 3. С. 85.

дарства как основные субъекты международного права, а также международные межправительственные организации, что нашло широкое признание в отечественной правовой доктрине.¹ Физические же лица выступают субъектами индивидуальной уголовной ответственности за совершение ими правонарушений, в том числе и непосредственно по международному праву. Что касается вопроса о гражданско-правовой ответственности индивидов в рамках международного хозяйственного оборота, то он предметом рассмотрения настоящей работы не выступает, так как относится к сфере действия международного частного права.

Ученые-юристы, поддерживающие концепцию международной уголовной ответственности индивидов,² прежде всего, указывают на наличие целого ряда международных конвенций, устанавливающих индивидуальную ответственность физических лиц за совершение различных преступлений.³ Действительно, указанные документы содержат понятия соответствующих деяний, положения об ответственности за их совершение, определяют круг субъектов, подлежащих наказанию. Однако в основе своей данные конвенции содержат взаимные обязательства государств по обеспечению исполнения их положений. Таким образом, для государств-участников возникает обязанность привлекать к ответственности индивидов, находящихся под их юрисдикцией, осуществ-

¹ См.: Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975; Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966; Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004; Мазов В.А. Ответственность в международном праве. М., 1979.

² См. напр.: Лукашук И.И. Международное право: Учебник. Особенная часть. М., 2005. С. 417; Международное право: Учебник / Отв. ред. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. М., 2005. С. 331; Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. Бекашев К.А. 4-е изд. М., 2005. С. 141-142.

³ Конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков (1929 г.); Конвенция по борьбе с торговлей женщинами и детьми (1933 г.); Конвенция по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (1936 г.); Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.); Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него (1973 г.); Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1963 г.) и ряд других.

влять их уголовное преследование и выдачу иной стороне в соответствующих случаях.¹

Что касается фактов якобы нарушения индивидами норм указанных международных договоров, то следует заметить, что само уголовное преследование осуществляется государствами на основании их национального права. При этом международные нормы “вводятся” (инкорпорируются) в правовую систему государства и ответственность индивида наступает уже за их нарушение, но никак не за нарушение норм конвенций. Таким образом, можно говорить лишь о возможности опосредованного внутригосударственным правом установления международными нормами ответственности физических лиц.

Гораздо сложнее обстоит дело с таким явлением, как так называемые международные уголовные суды. И здесь, прежде всего, необходимо рассмотреть деятельность Международных военных трибуналов в Нюрнберге (1945 г.) и Токио (1946 г.), а также Международных трибуналов для бывшей Югославии (1993 г.) и для Руанды (1994 г.).

Первые два института были образованы вскоре после завершения Второй мировой войны и их уставы были составлены во многом под влиянием ее ужасов. Практически идентичные между собой, Уставы Нюрнбергского и Токийского трибуналов закрепили в качестве подлежащих их юрисдикции следующие преступные деяния: преступления против мира; военные преступления; преступления против человечности. В результате к ответственности были привлечены высшие государственные и военные деятели Германии и Японии, понесшие соответствующее наказание. Это дало основание некоторым ученым сделать вывод о том, что тем самым «не только признана в принципе международная уголовная ответственность персональных виновников агрессивной войны и военных преступлений, но и создан международный уголовный суд...».²

¹ См. об этом: Ушаков Н.А. Международное право: Учебник. М., 2000. С. 287.

² См.: Левин Д.Б. Проблема ответственности в науке международного права // Известия АН СССР: Отделение экономики и права. 1946. № 2. С. 114.

Здесь сразу же следует оговориться — уже в Лондонском соглашении о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси, неотъемлемой частью которого и является Устав Нюрнбергского трибунала, было указано: «Ничто в настоящем соглашении не умаляет компетенции и не ограничивает прав национальных или оккупационных судов... для суда над военными преступниками...» (ст. 6).¹ Таким образом, для Трибунала была установлена исключительная юрисдикция лишь в отношении ряда высших лиц государства, и то в том случае, если они уже не привлечены к ответственности национальным судом. Лица, совершившие преступления на определенных территориях, подлежали суду в этих странах на основании национального законодательства. Кроме того, члены признанных преступными Нюрнбергским трибуналом организаций (СС, СА, гестапо и др.) могли привлекаться к уголовной ответственности в национальных судах.²

Интересно в данном отношении мнение Ю.М. Колосова, который писал, что «в конечном счете уголовная ответственность физических лиц за преступления международного характера является одним из проявлений политической ответственности государства, которое утрачивает юрисдикцию в отношении собственных граждан».³ Таким образом, в целях недопущения ухода от ответственности лиц, совершающих преступления под “прикрытием” своего официального положения, и создан механизм так называемого международного уголовного преследования. Косвенным тому подтверждением служит и приговор Нюрнбергского трибунала: «Преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными образованиями [читай — государствами], и только путем наказания индивидов, совершающих такие преступления, предписания международного права могут быть принудительно осуществлены».⁴

¹ Цит. по: Международное право в документах: Учеб. пособие / Сост. Блатова Н.Т., Мелков Г.М. М., 2004. С. 810.

² См.: Международное право: Учебник / Отв. ред. Левин Д.Б., Калюжная Г.П. М., 1964. С. 413.

³ См.: Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. С. 26.

⁴ Цит. по: Лукашук И.И. Международное право: Учебник. Общая часть. М., 2005. С. 35.

Что касается Международных трибуналов по Югославии и Руанде, то уже сама их легитимность находится под вопросом: в отличие от Нюрнбергского и Токийского, они созданы не международным договором, а Резолюциями Совета Безопасности ООН путем расширительного толкования Главы VII Устава ООН. Тем самым, как считают некоторые ученые, Совет Безопасности вышел за пределы своей компетенции: его полномочия относятся к государствам, но никак не к индивидам.¹ В остальном же данные трибуналы имеют те же проблемы, что и два рассмотренных прежде: это трибуналы *ad hoc* — то есть временные, созданные для достижения определенных целей; их строгая географическая и персональная юрисдикция; сложный механизм выдачи подозреваемых.

Несколько особняком в этом ряду стоит Международный уголовный суд. Данный институт был образован на основе международного договора — Римского статута, вступившего в силу в 2002 г. Это постоянный орган «международного правосудия», уполномоченный осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества.

Действительно, Суд представляет собой международный орган уголовного преследования за тягчайшие преступления против международного права: его Статут воспринял нормы Устава Нюрнбергского трибунала, ряда универсальных международных конвенций.² Однако уже в ст. 1 Статута говорится, что Международный уголовный суд «дополняет национальные органы уголовной юстиции».³ Из чего можно заключить, что за совершение преступления против международного права возможна ответственность лица как по национальному праву, так и — в случае не привлечения лица к ответственности государством — перед Международным уголовным судом. Налицо явное несоответствие якобы международного характера совершаемого деяния виду ответствен-

¹ См.: Лукашук И.И. Международное право: Учебник. Особенная часть. М., 2005. С. 440.

² Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.); Женевские конвенции о защите жертв войны (1949 г.) и два Дополнительных протокола к ним (1977 г.)

³ См.: Международное право в документах: Учебное пособие / Сост. Блатова Н.Т., Мелков Г.М. М., 2004. С. 833.

ности: международная либо национальная. Кроме того, юрисдикция Суда явно страдает отсутствием универсальности: получается, международной уголовной ответственности подлежат только граждане государств — участников Римского статута либо домицилированные в них лица.

В заключение необходимо сказать, что кажущийся теоретический характер рассматриваемой проблемы довольно неоднозначен: отсутствие единства в ряде фундаментальных положений о применимости к индивидам норм международного либо национального права на практике может приводить к злоупотреблениям. Также как невзвешенным выглядит заявление, что «только физические лица, и только они являются субъектами международного уголовного права. Государства и любые иные субъекты международного права не являются субъектами международного уголовного права».¹ Подобные высказывания ставят под угрозу стабильность, да и само существование международного права.

¹ См.: Международное право: Учебник / Отв. ред. Кузнецов В.И. М., 2001. С. 638.

ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРРОРИЗМА

А.В. Мардоян

кандидат юридических наук,
адвокат Межрегиональной коллегии адвокатов «Закон и Человек»

Международный терроризм, как и любое преступное деяние, влечет за собой определенные правовые последствия. Однако ответственность за преступления по общему международному праву имеет свою специфику. Ее основные положения восходят к Нюрнбергским принципам, которые регулировали не уголовную ответственность государства за международные преступления, но рассматривали их конкретные последствия, за которые должны были нести международную уголовно-правовую ответственность отдельные лица, совершившие данные преступления. Нюрнбергские принципы составили платформу для проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, в котором тоже разделяются два вида ответственности. Пункт 1 ст. 3 проекта определяет ответственность отдельных лиц, что выражается в формуле: «Лицо, которое совершает преступление против мира и безопасности человечества, несет за это ответственность и подлежит наказанию»¹. Статья 4 проекта регулирует ответственность государств: «Ответственность отдельных лиц за преступления против мира и безопасности человечества, предусмотренная в настоящем Кодексе, никоим образом не влияет на ответственность государств по международному праву»². Из смысла и текста этой статьи очевидно, что субъектом международного преступления, против которого возбуждается уголовное преследование и кото-

¹ См.: Док. ООН A/CN.4/L.532. 8 July 1996. P. 6.

² Ibid. P. 7.

рый привлекается к уголовной ответственности, может быть только физическое лицо; государство же привлекается не за преступление, а за деяния, влекущие ответственность по международному праву.

При этом и ответственность индивидуума при совершении преступления по общему международному праву имеет два аспекта. При совершении конвенционных преступлений индивид выступает как субъект национальной правовой ответственности, однако преступления по общему международному праву имеют иные правовые последствия. Авторы монографии «Международное уголовное право», а это ведущие российские ученые-международники И.П. Блищенко, Р.А. Каламкарян, И.И. Карпец, последовательно отстаивают тезис о том, что в этом случае индивид является субъектом международной уголовной ответственности. Они утверждают, что «международная уголовная ответственность физических лиц — это форма ответственности государства, выражающаяся в ограничении его суверенитета»¹. Таким образом, международная уголовная ответственность физического лица двояка: с одной стороны, это форма политической ответственности государства, проявляющаяся в ограничении его суверенитета, а с другой стороны — уголовная ответственность конкретного физического лица, вытекающая из норм международного права. Это означает, что в случае международного преступления суверенитет государства не защищает субъектов национального права от непосредственного действия международного права. Другими словами, нет необходимости санкционировать национальным правом применение норм международного права в отношении субъектов национального права, подпадающих под международную юрисдикцию. Однако эти положения применимы только к преступлениям по общему международному праву, круг которых достаточно ограничен. Международный терроризм не включен в категорию международных преступлений, которые подлежат юрисдикции Международного уголовного суда, хотя и признано, что отдельные его проявления могут рассматриваться этим судом. Так что по отношению к лицам, совершившим преступление международного

¹ См.: Блищенко И.П., Каламкарян Р.А., Карпец И.И. и др. Международное уголовное право: Учеб. пособие. М., 1995. С. 87.

терроризма, ответственность осуществляется, как и в случае любого конвенционного преступления, в силу известной формулы: выдай или суди.

Чтобы эффективно бороться с международным терроризмом должна существовать гарантия, что наказание последует и тогда, когда террорист задержан в государстве, в котором он не совершил преступления и против которого не направлены его действия. В таких случаях правильным решением является выдача преступника пострадавшему государству.

Однако политическая подоплека многих террористических акций породила сложную проблему выдачи террориста или группы террористов государству, где совершено преступление. Долгие годы идет дискуссия о разделении террористических действий на уголовную преступность «в чистом виде» и на политические преступления. Швейцарский автор К. Хайльброннер замечает, что преобладающей становится тенденция относить все большее число террористических деяний к категории преступлений, которые предусматривают выдачу преступника, т.е. к так называемым экстрадиционным преступлениям¹. В п. 3g резолюции 1373 Совета Безопасности также подчеркивается, что государства обязаны обеспечить, чтобы в соответствии с международным правом исполнители и организаторы террористических актов или их пособники не злоупотребляли статусом беженца и чтобы ссылки на политические мотивы не признавались в качестве основания для отклонения просьб о выдаче подозреваемых в причастности к терроризму лиц.

Формула «выдай или суди» не определяет приоритетности любого из указанных действий. Выбор целиком зависит от государства, принимающего решение о выдаче или уголовном преследовании. Однако слабость формулы «выдай или суди» состоит в том, что в действительности часто не существует альтернативы выдаче. Во-первых, конвенции, посвященные определенным формам международной преступности, подтверждая принцип «выдай или суди», обязанность судебного преследования в случае отказа от выдачи предусматривают для ограниченного круга междуна-

¹ См.: Heilbronner K. Rechtsfragen der internationalen Terrorismusbekämpfung // Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht. Zürich, 1991. Bd. 47. S. 16.

родных преступлений. Во-вторых, ни одна из международных конвенций не содержит действительной обязанности наказания преступника, но лишь обязанность его судебного преследования. Например, Федеральное правительство ФРГ в комментарии к ст. 7 Европейской конвенции по борьбе с терроризмом указывает на то, что данная статья не обязывает прокуратуру в каждом случае возбуждать обвинение, а предписания УПК должны оставаться неизменными¹.

Итак, в реальности главенствующую роль играет выдача преступника. Исходя из важности такого правового последствия совершения международного преступления, как выдача, ряд авторов даже разработал концепцию выдачи без наличия соответствующего двустороннего или многостороннего договора. Последовательным сторонником данной концепции является, например, английский специалист в области международного права А. Астор². Он предлагает выводить обязанность государства по выдаче международного преступника непосредственно из общего международного права, а именно из статей 1 (п. 3), 55 и 56 Устава ООН, в которых речь идет об обязанности сотрудничества государств — членов ООН. Однако юридическая обязанность государств по выдаче и при отсутствии соответствующего договора не является составной частью действующего международного права, т.к. указанные статьи Устава ООН не могут представлять собой достаточный правовой базис для подобной обязанности. Хотя при этом в современном международном праве наблюдается тенденция приветствовать выдачу и без договора, как добровольный акт, как исполнение морального долга. Свои коррективы в проблему выдачи международных террористов внесли события 11 сентября 2001 г. На европейском уровне принято решение отказаться в случае международного терроризма от принципа двойной криминальности³. Этот принцип является, в первую очередь, выражением общего принципа обоюдности обязательственных отношений в сфере экс-

¹ См.: Stein T. Die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten. Berlin, 1983. S. 165.

² См. подробнее: Stein T. Die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten. Berlin, 1983. S. 28-29.

³ См.: Internationale Politik. 2001. № 12. S. 124.

традиции. Однако растущая трансграничная преступность требует, чтобы международное сотрудничество и материальная справедливость получили верховенство над формальным принципом договорного равенства сторон. Особенно настоятельно это требуется для целей эффективной борьбы с международным терроризмом, так как принцип двойной криминальности, будучи формальным элементом межгосударственных отношений, зачастую может препятствовать реальным мерам по борьбе с международной террористической деятельностью.

Но экстрадиция и в ее традиционном понимании, т.е. при наличии договорной основы, является достаточно эффективным инструментом борьбы с международной преступностью, а особенно с международным терроризмом, т.к. лишает его привилегированного статуса политически легитимированного преступления.

Перейдем к рассмотрению конкретного содержания международно-правовой ответственности государств за преступление международного терроризма, понимаемого как преступление по общему международному праву.

До первой мировой войны господствовала концепция гражданско-правовой ответственности государств, согласно которой невыполнение государством своих обязательств влекло для него новое обязательство, а именно: возместить другому государству причиненный материальный или моральный ущерб. Сегодня господствующая точка зрения сводится к тому, что мера адекватного ответа на невыполнение государством международно-правовых обязательств состоит уже не в форме простого предписания материального возмещения за ущерб, а в установлении санкций.

При этом учитывается разница между определенными категориями международных преступлений. Такое различие в рамках международно-правовой ответственности делает возможным различную реакцию пострадавших государств и ведет к различным правовым последствиям.

Международное сообщество в случае вооруженного нападения предоставляет пострадавшему государству право на индивидуальную и коллективную самозащиту (ст. 51 Устава ООН), а Совету безопасности ООН, определившему этот случай как агрессию, предоставляется возможность использования военных

средств для отпора агрессии или для предупреждения угрозы акта агрессии (ст. 42 Устава ООН).

О правомерности такого правового последствия террористического акта как предоставление государству права на самозащиту, анализируя события 11 сентября 2001 г., пишет немецкий ученый Карстен Штан: «Возможно, наиболее важным развитием в свете событий 11 сентября является изменение в осознании уроков самозащиты. Атаки на международный торговый центр и Пентагон полностью прояснили, что средства современной технологии и вооружений дают возможность террористическим группам проводить массивные атаки, для которых типично использование сил одного государства против другого. Международный правовой отклик на события 11 сентября представляет доказательство того, что право на самозащиту движется в сторону допустимости использования силы против террористических действий согласно ст. 51 Устава ООН»¹.

Но он же признает, что остаются некоторые сомнения относительно обстоятельств, при которых государство может применить право на самооборону для оправдания контртеррористических операций против групп террористов или других государств. Действительно, ряд вопросов требует дополнительного осмысления и уточнения.

Как известно, международно-правовая ответственность предполагает два элемента: объективный — нарушение нормы международного права и субъективный — присвоение этого нарушения конкретному государству, то есть признание того, что именно это государство несет ответственность за данное нарушение. В случае террористической атаки, признанной равнозначной вооруженному нападению, эти два элемента приобретают сложную взаимосвязь.

Традиционно акция легитимной защиты направлена против государства, которое произвело вооруженное нападение; в случае же террористических акций трудно дать точное указание субъекта, против которого может быть направлено действие. Если воздействовать на государство, внутри которого действует неправительст-

¹ См.: Stahn C. International Law at a Crossroads? The Impact of September 11 // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 2002. Н. 62/ 1-2. S. 211.

венная террористическая организация, то это требует высокого уровня доказательства того, что данное государство каким-то образом участвует в ее действиях, помогает или укрывает эту организацию от правосудия.

При этом, согласно международному праву, подтверждение вооруженного нападения — не единственное необходимое условие правомерности обращения к самообороне. Другое не менее важное условие — пропорциональность, т.е. реакция должна быть пропорциональна международным нормам, устанавливающим ответственность отдельных лиц и государств.

Третьим требованием, говоря словами Вебстера, является «мгновенный» и «не оставляющий времени на раздумывание» характер самооборонительных действий¹. Статья 51 Устава ООН говорит о вооруженном нападении, но не углубляется далее в определение самообороны, в частности, в отношении определения срока ее начала; такая формулировка порождает сложный вопрос о допустимости и формах превентивной самообороны.

Наконец, должно соблюдаться еще одно условие: непреложность норм гуманитарного права, которые защищают некомбатантов в любых вооруженных конфликтах.

Итак, важен комплекс условий. При вооруженном нападении право на самооборону в смысле ст. 51 Устава ООН возникает только при определенных обстоятельствах. Например, пограничные инциденты не создают права на самооборону; при этом важное руководство может быть выведено из тяжести последствий нападения. Этот подход был уже принят Международным судом в случае с Никарагуа (1986 г.), когда суд делал различия между вооруженными нападениями и «просто пограничными инцидентами», подчеркивая, что вооруженное нападение должно иметь больший «масштаб и воздействие»².

В случае террористической атаки «масштаб и воздействие» не получили еще объективных критериев, дающих право на самооборону, т.е. еще фактически не установлен порог, за которым госу-

¹ Письмо государственного секретаря США Вебстера британскому министру иностранных дел Фоксу от 24 апреля 1841 г.

² См.: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*. // ICJ Reports 1986. §§ 175–190.

дарство получает право на самооборону против террористического нападения.

Однако ссылки Совета Безопасности о праве на самооборону в резолюциях 1368 (2001) и 1373 (2001), которые вытекают из предыдущей практики Совета, ясно показывают, что, по крайней мере, такие тяжкие действия как 11 сентября могут подпадать под условия ст. 51 Устава ООН. Тем самым Совет Безопасности ввел принципиальное новшество: подвергнутое нападению государство может реализовывать свое право на самооборону не только в отношении другого государства, но и в отношении частных лиц, если существует высокая степень достоверности их поддержки со стороны государства, на территорию которого распространяются наступательные действия в порядке самообороны.

В 90-е годы XX века Афганистан стал крупнейшим в мире прибежищем и для ряда локальных вооруженных группировок из соседних стран, и для руководства террористической сети Аль-Каиды, самостоятельно оперировавшей в глобальном масштабе. Как замечает Е.А. Степанова, с 1996 г. руководство этой организации находилось на положении «почетного гостя» режима талибов¹. Талибы, которые несмотря на контроль над 90% территории страны не были признаны в качестве законного правительства международным сообществом, однако занимали доминирующее положение в сложной расстановке политических сил в Афганистане.

Совет Безопасности ООН неоднократно призывал государства — членов ООН к тесному взаимодействию с тем, чтобы осуществить в полном объеме санкции, направленные против террористов и их пособников, в частности Аль-Каиды и движения «Талибан» и их пособников². Таким образом, для международного сообщества еще до 11 сентября 2001 г. была очевидной связь между Аль-Каидой и режимом талибов, что обусловило оправданность действий США в Афганистане.

Такой подход не противоречит той концепции, что в современном международном праве существует два основных способа реализации ответственности: добровольный (согласительный) и с

¹ См.: Степанова Е.А. Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризма. М. 2005. С. 215.

² См., например, резолюцию Совета Безопасности ООН № 1267 (1999).

использованием принуждения в форме санкций и контрмер. В случае неисполнения каким-либо государством своих международно-правовых обязательств по борьбе с терроризмом правомерно применение соответствующих санкций, которые принудили бы его к активным действиям против террористических группировок на его территории. Если же это государство, тем не менее, активно поддерживает террористические группировки на своей территории, то в случае масштабной террористической атаки на другое государство, жертва получает право на самооборону, т.е. на наступательные военные действия на территории государства — пособника террористов.

О. Хлестов и М. Мышляева предлагают, однако, очень взвешенно применять такую контрмеру по отношению к террористическому акту¹.

Авторы справедливо указывают, что правом подтверждать возможность государства на самооборону, как это имело место в случае с США, должен обладать Совет Безопасности ООН. Без такого подтверждения право на самооборону прекращается, т.е. оно должно быть ограничено рядом процедур. Данное указание представляется весьма важным, так как использование вооруженной силы может быть только чрезвычайной мерой в борьбе с международным терроризмом, а значит, и занимать чрезвычайное место в ряду правовых последствий, которые влечет акт международного терроризма.

Итак, несмотря на то, что на уровне международного обычного права в целом определены основные признаки международного терроризма, приходится все же констатировать, что с нормативной точки зрения состав целостного преступления «международный терроризм» еще не нашел адекватного закрепления в международном уголовном праве. Хотя резолюцию 1373 Совета Безопасности можно уже считать полноценным продуктом международно-правового законодательства, но принципиальный вопрос заключается в том, что по-прежнему необходимо создание универсальных норм в данной сфере. Они могут быть выработаны в рамках всеобъемлющей антитеррористической конвенции. Другой путь —

¹ См.: Хлестов О., Мышляева М. Вооруженная борьба против международного терроризма // МЖМП. 2001. № 4. С. 19.

это путь включения международного терроризма в будущий кодекс международных преступлений. Оба варианта не противоречат друг другу, хотя укажем и на различие. Первый вариант находится в рамках традиционного, так называемого горизонтального международного права. Его чертами являются, как пишет немецкий автор Б.-О. Бруде, отсутствие общего интереса, возвышающегося над суммой интересов отдельных государств, отсутствие иерархии международных норм, отсутствие инстанции, перед которой ответственны все государства¹. Второй вариант отражает тенденцию современного международного права, заключающуюся в отходе от модели международного права как системы договоров государств, выражающих волю сторон, т.е. от модели, ориентированной на гражданское право. На смену таким договорам приходят обязательства *«erga omnes»*, которые защищают общие ценности человечества и налагаются международным сообществом в целом. При этом сегодня на повестке дня стоит принятие именно Всеобъемлющей конвенции, на что направлены усилия соответствующих структур ООН.

¹ См.: Bryde B.O. Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts // Staat. 2003. Bd. 42/ H. 1. S. 63.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОЦЕССОМ РАСШИРЕНИЯ НАТО

Е. В. Бойко

аспирантка кафедры европейского права и сравнительного правоведения
Саратовской государственной академии права

Процесс расширения НАТО на современном этапе, приближается к рубежу, после которого оно может превратиться из инструмента стабилизации в фактор региональной нестабильности.

На Мюнхенской конференции по безопасности, состоявшейся в феврале 2007 г., Президент РФ В. В. Путин заявил, что сегодня мы наблюдаем почти ничем не сдерживаемое, гипертрофированное применение военной силы в международных делах. Ярким примером тому служат действия войск НАТО в Иране и Афганистане.

Современное международное право, а именно Устав ООН не допускают существования военно-политических союзов. Исключением в данном случае выступают региональные соглашения, что закреплено гл. 8 Устава ООН.¹ В соответствии с этим положением во второй половине XX века сложилась разветвленная система региональной безопасности, среди которой особое место занимает Организация Североатлантического договора (НАТО). Ее особенность, как отметил В. В. Путин в своем выступлении в Мюнхене, обусловлена тем, что это — прежде всего военно-политический блок.

Процесс расширения НАТО начал развиваться более четырех десятилетий назад. На сегодня проблема расширения Организации Североатлантического договора звучит особенно остро и вызывает

¹См.: Кожевников Ф.И. Международное право: Учебник. М., 1981. С. 345.

совершенно противоположные мнения исследователей.¹ Так специалист в области американской истории и политики Ноам Хамский считает, что основной целью расширения НАТО на Восток является желание управлять областями Персидского залива (включая Ирак), которые обладают огромными энергетическими ресурсами, что позволит Организации Североатлантического договора приблизиться к позиции мирового господства.² Он также полагает, что США в течение долгого времени демонстрировали полное презрение к Совету Безопасности, Международному Суду и вообще к международному праву, все это происходило настолько открыто и так неоспоримо, что даже не стоит дальнейшего обсуждения.³

Например, вторжение в Ирак, в сентябре 2002 г. началось под лозунгом «Стратегии национальной безопасности» и сопровождалось активным и незаконным применением силы. Проведение миротворческих операций и реализация программы «Партнерство во имя мира»,⁴ которые даже не предусмотрены Договором 1949 г. также сопряжены с произволом военных действий и операций.

Несмотря на то, что в соответствии с Североатлантическим договором целью НАТО является сохранение мира и безопасности, на ее базе создается мощная военная структура, основные силы которой, как все мы можем наблюдать, направлены на расши-

¹ Данная проблема нашла свое отражение в трудах российских ученых — международников Ф.И. Кожевникова, К.А. Бекашева, Г.В. Игнатенко, Г.Н. Тиунова, И.И. Лукашука, А.И. Микульшина, а также в работах российских и зарубежных общественных деятелей, среди них советник Внешнеполитической ассоциации Академии МАИ Н. Изверков, вице-президент Академии геополитических проблем Леонид Иванов, профессор современной истории Университета Вале и президент Ассоциации по изучению нефтяного пика Швейцарии Даниэль Гансер и др. Среди оппонентов расширению НАТО в США следует упомянуть патриарха американской политологии и ведущего эксперта по внешней политике Джорджа Кеннана, бывшего главу американской делегации на Венских переговорах по обычным вооружениям Джонатана Дина, профессора Университета Джона Гопкинса Майкла Мандельбаума.

² См.: <http://www.politjournal.ru/> (дата посещения 25.03.2007 г.).

³ См.: <http://www.politjournal.ru/> (дата посещения 25.03.2007 г.).

⁴ См.: Игнатенко Г.В., Тиунов О.И. Международное право: Учебник для вузов. М., 2005. С. 356.

рение сферы своего влияния и активное присоединение новых государств. Это в первую очередь противоречит самому договору о создании НАТО (Североатлантический пакт от 4 апреля 1949 г.), ст. 7 которого предусматривает приглашение новых государств, а не принятие их по личному заявлению, и тем более не допустим активный призыв к вступлению.¹

Во-вторых, деятельность НАТО на современном этапе противоречит интересам мира и ущемляет суверенитет многих государств. Так программа НАТО по созданию и размещению системы Противовоздушной ракетной обороны для защиты от предполагаемого ракетного нападения представляет собой целенаправленный проект по увеличению военной инфраструктуры НАТО за счет размещения ПРО в странах Западной и Восточной Европы (Германия, Польша, Чехия, Грузия). Помимо этого система Противовоздушной Ракетной Обороны может быть направлена и против той страны, где она размещена, с целью полного политического контроля, а это в свою очередь противоречит основному принципу международного права — невмешательства во внутренние дела государства. По мнению швейцарского профессора современной истории Даниэля Гансера, именно политический контроль является основным элементом стратегии Вашингтона и Лондона.² Он позволяет направлять и оказывать влияние на политику определенных стран Западной Европы, а также дает возможность получить контроль над энергоресурсами евразийского блока (Азербайджан, Туркменистан, Казахстан, Саудовская Аравия, Ирак, Кувейт, Персидский залив.) Ведь не случайно миротворческие операции НАТО сосредоточены исключительно на регионах, обладающих крупнейшими запасами нефти и газа.

Кроме этого, несмотря на международно-правовое ограничение использования вооруженных сил в современном мире (Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г.)³ и активный процесс разоружения, ст. 3 Североатлантического Пакта преду-

¹ Там же. С. 467.

² См.: <http://www.rianovosti.ru/> (дата посещения 21.03.2007 г.).

³ См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. // Действующее международное право: Сборник документов в 3-х томах. Т. 2 / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. С. 293.

смачивает необходимость «поддерживать и развивать свою индивидуальную и коллективную способность сопротивляться вооруженному нападению».¹ Данное положение не вписывается в современное международное право, так как оно направлено на форсирование вооруженного развития государств и предопределяет возможность применения военной силы в международных отношениях. Вообще единственным механизмом принятия решения в сфере применения вооруженной силы при разрешении конфликтов является Организация Объединенных Наций. В действительности, сегодня мы наблюдаем ни чем не оправданное, несанкционированное вмешательство НАТО во внутренние дела отдельных государств.

Противоречивыми, с позиции регионального регулирования, являются и черты Организации Североатлантического договора. Территориальная сфера действий НАТО, как отмечает Ф.И. Кожевников, выходит далеко за пределы одного географического района. Организация НАТО была сформирована в 1949 г. и объединила государства Северной Америки, Западной Европы, а позже Юго-Восточной Европы. В нарушение принципа регионального обеспечения безопасности (регионализма), Организация НАТО была официально расширена и продолжает увеличиваться за счет других регионов, среди них район Средиземного моря и Ближний Восток.²

Соединенные Штаты перешагнули свои национальные границы во всех сферах: и в политике, и в экономике, и в гуманитарной сфере, отметил в Мюнхене В.В. Путин.

Однако американские журналисты совершенно не согласны с этой позицией, так Хелли Дэйл (The Washington Times) считает, что мощь Америки невозможно отрицать, именно НАТО является главным гарантом стабильности системы международных отношений. Несмотря даже на то, что сам министр обороны США Роберт Гейтс подчеркнул необходимость решительных действий в Афганистане, заявив что, если НАТО не добьется успеха там, то это станет «клеймом позора» для США.³ Это, в свою очередь, еще

¹ Там же. С. 293.

² См.: Игнатенко Г.В., Тиунов О.И. Указ. соч. С. 467.

³ См.: <http://www.rianovosti.ru/> (дата посещения 21.03.2007 г.).

раз подчеркивает несоответствие действий Организации Североатлантического договора ее целям, а также нормам и принципам международного права.

Расширение альянса сегодня может привести не к укреплению стабильности на Европейском континенте, а напротив, способно обострить проблему безопасности Европы. Учитывая то, что может быть подорвана вся система договоров и соглашений в области ограничения вооружения, включая Договор об обычных вооруженных силах в Европе, вновь возрастет угроза распространения ядерного оружия и оружия массового поражения.¹

Наиболее дальновидные оппоненты расширению НАТО высказывают опасения, что после продвижения на Восток объединенные вооруженные силы альянса могут превратиться в своего рода жандармский корпус, направленный на поддержание внутреннего порядка в ряде стран Центральной и Восточной Европы.² Мировое сообщество в данном случае будет полностью подчинено воле единоличного военно-политического лидера, а международная безопасность встанет под угрозу.

Подводя итог, следует отметить, что процесс расширения НАТО на современном этапе максимально приблизился к той черте, после которой Организация Североатлантического договора, скорее всего, из модели политической стабилизации и поддержания мира трансформируется в инструмент региональной дестабилизации.

¹ См.: Извеков Н. Реакция общественности США на расширение НАТО // Внутренняя политика. 1997. № 10.

² Там же.

УСИЛИЯ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ, ПО ИСКОРЕНЕНИЮ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ ЗЕМНОГО ШАРА

И.В. Антонова

соискатель кафедры международного права
Российский университет дружбы народов

«Декларация тысячелетия» Организации Объединенных Наций — один из основополагающих документов нового тысячелетия. Принятая на Саммите нового тысячелетия, проходившем в Нью-Йорке 6-8 сентября 2000 г., она отразила те проблемы, которые вызывают озабоченность 147 глав государств и правительств и в целом 191 государств, принявших участие в этой самой представительной за всю историю встреч мировых лидеров. В разделе III Декларации тысячелетия под названием «Развитие и искоренение нищеты» отражена решимость государств-членов ООН избавить людей от унижающей человеческое достоинство крайней нищеты, в условиях которой в настоящее время вынуждены жить более миллиарда человек. По решению этой проблемы государства твердо намерены создать, как на национальном, так и на глобальном уровне, условия, благоприятствующие ликвидации нищеты. Была поставлена задача сократить вдвое к 2015 г. долю населения земного шара, имеющего доход меньше одного доллара в день.¹

По данным ООН 75% из 1,2 млрд. беднейшего населения мира (около 900 млн. чел.) проживают в сельской местности и их существование — прямо или косвенно — главным образом зависит от сельского хозяйства. В последнее десятилетие качество жизни сельского населения ухудшается, и в погоне за индустриализацией

¹ См.: Организация Объединенных Наций. Декларация тысячелетия. Саммит тысячелетия. Нью-Йорк. 6-8 сентября 2000 года. С. 7-8.

в сельскохозяйственный сектор инвестируется недостаточно средств. Сказанное означает, что усилия государств по созданию на национальном и на глобальном уровне условия, благоприятствующего ликвидации нищеты и голода (о котором говорилось в Декларации тысячелетия), должны быть приняты, прежде всего, в области сельского хозяйства и продовольствия.

В системе ООН проблемами сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности главным образом занимаются три образования: Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР).

ФАО, действующая на основе ее Устава (принятого в 1945 г.), является специализированным учреждением системы ООН с 1946 г. Уставными целями ФАО является: содействие достижению всеобщего благосостояния путем повышения качества питания и уровня жизни людей; обеспечение роста эффективности производства и распределения всех продовольственных и сельскохозяйственных продуктов; улучшение положения сельского населения. Эти цели ФАО направлены на содействие росту мировой экономики и избавление человечества от голода.

В настоящее время ФАО является ведущим учреждением по вопросам сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства и сельского развития. Она оказывает практическую помощь развивающимся странам, используя широкий круг проектов технического содействия. Особое внимание уделяется поддержке развития сельских районов и устойчивого развития сельского хозяйства — долгосрочной стратегии увеличения производства продуктов питания и продовольственной безопасности при одновременном сохранении и рациональном использовании природных ресурсов. Содействуя устойчивому развитию сельского хозяйства, ФАО стимулирует комплексный подход, при котором в разработке проектов развития учитываются экологические, социальные и экономические соображения.

В среднем ФАО осуществляет одновременно около 2 тыс. проектов на местах — от комплексных проектов землепользования до чрезвычайных мер, рекомендаций правительствам по политике и планированию в таких различных областях, как использование

лесных ресурсов и стратегия маркетинга. ФАО, как правило, выполняет одну из трех ролей: реализация своих собственных программ, осуществление программ других учреждений и доноров или консультирование и помощь в управлении при осуществлении национальных проектов.

Инвестиционный центр ФАО оказывает помощь развивающимся странам по разработке инвестиционных проектов в области сельского хозяйства и развития сельских районов. Каждый год благодаря этой помощи на инвестиционные проекты мобилизуется 3 млрд. долл. США, в том числе 2 млрд. долл. из внешних источников.

ФАО играет активную роль в развитии и освоении земель и водных ресурсов, растениеводстве и животноводстве, лесоводстве, рыболовстве, экономической и социальной политике, обеспечении продовольственной безопасности, инвестициях, питании, продовольственных стандартах и безопасности пищевых продуктов, товарах и торговле. Так, например, программа в девяти странах на юге Африки помогает сельскому населению в повышении стандартов жизни и улучшении питания за счет рыболовства. Небольшие водоемы задействуются в производственном процессе при интеграции аквакультуры с фермерством. Мелкие фермеры, таким образом, расширяют производство продуктов питания в целях личного потребления и сбыта. Используя комплексные методы борьбы с вредителями, внедряемые ФАО, 200 тыс. занимающихся выращиванием риса фермеров Индонезии увеличили урожай и сократили применение пестицидов, содействуя охране окружающей среды и повышению качества продуктов питания, одновременно сэкономив правительству 120 млн. долл. США в год субсидий на закупку пестицидов.

Несмотря на активную роль ФАО в области сельского хозяйства и продовольствия в отечественной правовой доктрине мало внимания уделялось на ее деятельность. После принятия Россией Устава ФАО в 2006 г., ситуация в этом отношении постепенно улучшается.¹ К сожалению, в отечественной правовой литературе имеется пробел в отношении деятельности ВПП и МФСР, кото-

¹ См.: Антонова И.В. ФАО — Специализированное учреждение ООН // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2007. № 4.

рые, в отдельности, а также совместно с ФАО осуществляют важные проекты, направленные на достижение одной из целей Декларации тысячелетия — к 2015 г. вдвое снизить долю населения земного шара, проживающего в условиях крайней нищеты.

Настоящая статья посвящена деятельности ВПП и МФСР в рассматриваемой сфере.

Всемирная продовольственная программа (ВПП) была создана в 1963 г. и является агентством ООН по вопросам продовольствия. В настоящее время ВПП является крупнейшим в мире агентством по оказанию продовольственной помощи. Она закупает больше товаров и услуг в развивающихся странах, в целях укрепления их экономики, чем любое другое учреждение или программа ООН. ВПП перевозит больше грузов продовольственной помощи, чем любая другая международная организация — 90% объема по морю.

ВПП рассматривает продовольственную помощь как один из наиболее эффективных факторов в борьбе с бедностью. За последние три десятилетия ВПП вложила 27,8 млрд. долл. США и предоставила более 43 млн. тонн продовольствия для борьбы с голодом, уделяя первостепенное внимание оказанию чрезвычайной помощи, спасательным операциям и восстановлению, помощи на цели развития и специальным операциям. В чрезвычайных операциях ВПП находится на передовой линии, доставляя продовольственную помощь жертвам войны, гражданских конфликтов, засухи, неурожая и природных катастроф. После прекращения чрезвычайной ситуации ВПП использует продовольственную помощь, содействуя пострадавшим в восстановлении нормальных условий жизни.

Только в 2002 г. проекты ВПП в области развития оказали содействие 7,2 млн. человек в 82 странах. Эти проекты были сконцентрированы на проблемах питания, школьного питания, смягчения последствий катастроф, оказании поддержки мерам по устойчивому обеспечению. В 2003 г. эта помощь охватила 110 млн. человек.

ВПП финансирует свои проекты полностью за счет добровольных пожертвований. У ВПП самый большой бюджет среди крупных программ ООН. Ее главным источником финансирования являются правительства, но все более значительное участие в ее деятельности принимают коммерческие предприятия и частные лица. ВПП также работает более, чем с 1 тыс. НПО, чьи знания

местных условий имеют большое значение для определения путей предоставления продовольственной помощи.

В рамках ВПП осуществляются многие программы. Например, Программы «Продовольствие за труд» стимулируют самофинансирование, оплачивая продовольствием труд рабочих на строительстве дорог, портов, больниц, школ, создание малых предприятий, посадку новых лесных насаждений вместо деградированных лесов. Другие программы «Продовольствие в обмен на рост» направлены на неимущих в наиболее трудные периоды их жизни — младенцев, школьников, беременных женщин и пожилых людей — используя продовольственную помощь как профилактическое средство. В целом программы ВПП подтверждают, что голод и нищету можно преодолеть с помощью социально ориентированных и тщательно спланированных программ, удовлетворяющих долгосрочные потребности малоимущего населения.

Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) был создан в 1977 г. по решению Всемирной продовольственной конференции 1974 г. в качестве агентства ООН. МФСР — многостороннее финансовое агентство, которое решает задачи борьбы с голодом и бедностью в сельских районах развивающихся стран.

Штаб-квартира МФСР расположена в г. Риме. В его руководящий орган — Совет управления — входят все государства-члены. Совет управляющих созывается ежегодно. Исполнительный совет в составе 18 членов и 18 заместителей наблюдают за оперативной деятельностью МФСР, утверждает предоставление займов и грантов. В штате МФСР 315 сотрудников.

МФСР финансируется за счет добровольных пожертвований от правительств, специальных взносов, поступлений от погашения выданных кредитов.

МФСР работает со многими учреждениями, в том числе с МБРР, региональными банками развития, другими кредитно-финансовыми учреждениями регионального уровня, а также системы ООН. Многие из них финансируют проекты МФСР.

МФСР способствует жителям сельских районов преодолевать бедность путем укрепления местных возможностей и их организации, обеспечения равных возможностей доступа к природным ресурсам и технологии, улучшения доступа к финансовым ресурсам и рынкам сбыта сельскохозяйственной продукции.

МФСР выделяет финансирование на цели развития для борьбы с сельской нищетой и голодом в беднейших регионах мира. Операции, которые МФСР проводит на местном уровне в конкретных странах, позволяет ему поддерживать постоянные комитеты с бедным сельским населением. Отличительной чертой в работе МФСР является его «низовой» подход. Это позволяет ему выявлять и гибко и своевременно реагировать на новые потребности в сельском секторе.

В социальную область деятельности МФСР входят организация и активизация сельскохозяйственных и рыболовецких объединений в беднейших общинах. Используя кредиты на финансирование основных видов первоначальных затрат (таких как семена, удобрения, рыболовные сети), миллионы сельских жителей сумели превысить уровень производства, необходимый для выживания и вывести свои семьи из нищеты. Получатели помощи МФСР — беднейшее население мира: мелкие фермеры, безземельные сельские жители, кочевые пастухи, рыболовные артели, коренное население. Большинство ресурсов МФСР предоставляется бедным странам на очень льготных условиях со сроком погашения в течение 40 лет, включая 10-летний льготный период и плату за обслуживание долга от 0,75% годовых. Конкретные условия кредитования варьируются в зависимости от величины валового национального продукта на душу населения в конкретной стране. Начиная с 1977 г., МФСР профинансировал более 640 проектов в 115 странах, на которые он выделил более 7,7 млрд. долл. США в виде займов и 35,4 млн. долл. США в виде безвозмездного финансирования. На каждый доллар своих собственных ресурсов, направленных на помощь малоимущим, МФСР мобилизовал дополнительно два доллара от других доноров и местных органов власти страны. Страны-получатели помощи внесли 7,9 млрд. долл. США, а доноры предоставили 6,6 млрд. долл. США в порядке совместного финансирования. МФСР помог более 250 млн. неимущим сельским жителям принять участие в хозяйственной жизни своих стран. Статистика такова, что сельские бедняки погашают кредиты на уровне 97%¹.

¹ См.: Организация Объединенных Наций: основные факты. М., 2005.

Объем ежегодных обязательств на новые проекты и гранты составляет около 450 млн. долл. США. Например, в декабре 2006 г. на заседании очередной сессии Исполнительного совета МФСР в Риме было решено предоставить 16 странам кредитов и грантов на осуществление экономических преобразований в сельских районах. Странами, получившими помощь, являются Аргентина, Боливия, Египет, Эритрея, Гаити, Лаос, Мали, Нигер, Шри-Ланка, Судан, Танзания, Турция. Самый большой кредит — 30,2 млн. долл. — был выдан для финансирования программы по оказанию помощи в развитии бизнеса сельским женщинам в одном из регионов Судана.

МФСР, начиная с 1995 г., выделил более 64 млн. долл. США для оказания помощи жителям сельских районов Армении, на которых приходится 80% всей территории Армении. Сегодня объем производства в Армении на 35% ниже уровня, который был в стране на момент распада СССР. Большая часть населения страны живет в бедности. Последний грант в размере 15 млн. долл. США направлен на финансирование программы «Экономическое развитие сельскохозяйственных районов Армении». Ее цель — повысить уровень доходов бедных сельских жителей и содействовать росту предпринимательства в неблагоприятных горных районах семи областей страны. Предусмотрены меры по содействию доступа продукции фермеров на рынки, предоставление им кредитов. Данная программа финансируется, в основном, за счет средств МФСР. Ему также содействуют Фонд ОПЕК для международного развития и Агентство международного развития США.

В 2006 г. МФСР выделил для Молдовы кредит в размере 13 млн. долл. США для финансирования пятилетнего плана развития экономики села. В сельскохозяйственном секторе Молдовы, включая сектор переработки и изготовления продуктов питания, занято 40% всего трудоспособного населения страны. Сегодня Молдова выпускает продуктов питания в четыре раза меньше, чем до 1991 г.

Сказанное подтверждает важность деятельности ФАО, ВПП и МФСР в деле обеспечения основ международной продовольственной безопасности и, следовательно, в деле укрепления всеобъемлющей системы международной безопасности.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПОВЕДЕНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ КОРПОРАЦИЙ

Я.В. Британ

студентка Саратовской государственной академии права

«Давайте попробуем соединить мощь рыночных механизмов с влиянием всеобщих идеалов. Давайте попробуем примирить творческие силы частного предпринимательства с нуждами обездоленных и потребностями будущих поколений».

Кофи Аннан,
Генеральный секретарь ООН

Значительную роль в развитии современной мировой экономики наряду с государствами и международными организациями играют и частные хозяйствующие субъекты, в первую очередь, корпорации транснационального порядка, которые, сегодня являются основой глобализации, главной движущей силой, несущей конструкцией международной экономики.¹

Объективным условием существования современного экономического пространства сегодня является свободное перемещение транснационального капитала, находящегося вне юрисдикции отдельных государств, что обуславливает динамичное развитие ТНК, которые определяются как предприятия, юридически созданные в одной стране и осуществляющие свою деятельность в другой или в других странах посредством дочерних предприятий или филиалов, находящихся под их контролем.²

Уникальная роль ТНК в развитии современной мировой экономики связана с имеющимися в распоряжении таких корпораций

¹ См.: Фархутдинов И.З. Глобализация и геоэкономика: новые правовые парадигмы мироустройства // Законодательство и экономика. 2004. № 4.

² См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003. С. 142.

беспрецедентными экономическими мощностями, включающими обладание не только финансовыми капиталами, превышающими бюджеты отдельных стран,¹ но и технологическими ресурсами, оказывающими существенное влияние на экономику как развивающихся, так и развитых государств.

По данным Комиссии ООН по торговле и развитию на 2006 год в мире насчитывалось около 77 тыс. транснациональных корпораций с более чем 770 тыс. зарубежных подразделений. При этом материнские компании большинства из 100 крупнейших ТНК расположены в развитых странах (США, Япония, государства — члены ЕС).²

Инвестиционный интерес ТНК к странам с развивающейся экономикой обусловлен главным образом достижением коммерческих целей, что само по себе не должно вызывать беспокойства. Более того, прямые иностранные инвестиции, включая инвестиции со стороны крупнейших корпораций из развитых стран, безусловно, оказывают значительное стимулирующее воздействие на экономику развивающихся государств, способствуют внедрению развитых производственных технологий, созданию дополнительных рабочих мест, стимулируют потребление и экспорт. Кроме того, участвуя в хозяйственной деятельности принимающих государств, ТНК бесспорно обладают необходимыми ресурсами для содействия развитию и укреплению прав человека (в первую очередь, в социальной сфере), а также для повышения уровня охраны окружающей среды.

Вместе с тем, именно сферы особой общественной значимости — сфера экономики, прав человека и экологии — привлекают пристальное внимание мировой общественности к проблемам деятельности ТНК в развивающихся странах. Действительно, интересы экспортеров и импортеров инвестиций часто не совпадают, что неизбежно влечет за собой возникновение тенденций негативного влияния транснациональной коммерческой деятельности на национальное экономическое развитие. Практике хорошо известны

¹ См.: <http://www.globalpolicy.org/soecon/TNCs/tncstat2.htm> (дата посещения 01.02.07).

² См.: UNCTAD World Investment Report 2006: Promoting Linkages, United Nations, New York and Geneva, 2001 // www.unctad.org/en/docs/wir2006ch1_en.pdf. P. 9 (дата посещения 01.03.07).

факты использования экономической мощи ТНК для оказания вмешательства в политическую ситуацию в странах, подкупа местных чиновников в интересах получения выгодных заказов, льгот.¹ Преследуя краткосрочные коммерческие интересы повышения прибыли, ТНК зачастую перемещают свой бизнес в развивающиеся страны с единственной целью снизить затраты на использование рабочей силы и социальную защиту трудящихся, либо с целью снизить расходы, связанные с обеспечением экологической безопасности (учитывая крайне высокие стандарты в развитых странах). При этом социальные потребности принимающего государства не всегда принимаются во внимание.²

Негативные последствия деятельности ТНК в принимающих странах стали причиной и стимулом для усилий, прежде всего в рамках ООН, по выработке инструментов и механизмов, которые бы ставили деятельность ТНК под контроль³. Так, начиная с 70-х годов, разрабатывается Кодекс поведения ТНК. Его проект был подготовлен, однако принятию препятствуют разногласия между развитыми и развивающимися странами. Развитые государства стремятся зафиксировать в нем права и обязанности ТНК, а развивающиеся — только обязанности.⁴ Данный проект был отложен на неопределенный срок, но работа по разрешению связанных с ТНК проблем в рамках ООН не остановилась.

¹ См.: Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. §735-736 // Правовая система Гарант-Максимум (дата обновления 01.02.07).

² См.: Отчет Секционной Рабочей Группы по рабочим методам и деятельности транснациональных корпораций, Комитет ООН по правам человека, 54-ая сессия // Док. ООН. E/CN.4/sub.2/2002/13.

³ См.: Вельяминов Г.М. Указ. соч. §737.

⁴ Острые разногласия возникали между развивающимися и промышленно развитыми странами, в частности, по вопросам предоставления ТНК полного национального режима, по так называемому «минимальному стандарту» для иностранных компаний в отношении применения национального законодательства; по включению в концепцию национального суверенитета полного применения национального законодательства к режиму иностранных компаний; по определению рамок, ограничивающих неотъемлемое право государств на суверенитет над своими природными ресурсами, и связанных с этим проблем национализации и т.д.

В 1999 г. по инициативе бывшего Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана был создан «Глобальный договор», который представляет собой добровольную инициативу, основанную на концепции корпоративного гражданства. Данный документ не является механизмом регулирования: он не занимается ни «надзором», ни принуждением, ни оценкой поведения или действий компаний. Вместо этого Глобальный договор полагается на публичную подотчетность, транспарентность и просвещенную политику компаний, трудящихся и гражданского общества по защите собственных интересов в целях инициирования и совместного принятия практических мер, направленных на реализацию принципов Глобального договора.

В 2005 г. была создана должность Специального представителя Генерального Секретаря ООН по вопросам, касающимся прав человека, транснациональных корпораций и иных частных предприятий. Он проводит мониторинг деятельности ТНК, составляет отчеты для ЭКОСОС о выявленных нарушениях прав человека, анализирует эффективность применения международно-правовых актов к ТНК, предоставляет общие данные, полученные от неправительственных организаций.¹

В рамках межрегионального сотрудничества государств также ведется активная работа по урегулированию деятельности ТНК. В частности, в рамках Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработаны ряд важнейших документов. Это Декларация о международных инвестициях и многонациональных предприятиях, а также три взаимосвязанных документа: Руководящие принципы для многонациональных предприятий, Национальный режим, Стимулы и препятствия для международных инвестиций. Не смотря на то, что эти документы содержат обязательства, относящиеся главным образом к развитым странам (исходя из членского состава ОЭСР), «в Декларации предусматривается, что государства-члены «будут стремиться» к распространению национального режима на те предприятия, которые прямо или

¹ См.: Ruggie J. Interim Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises // UN Doc. E/CN.4/2006/97 (2006).

косвенно контролируются лицами из государств-членов».¹ Более того, состав организации постоянно расширяется, что способствует универсализации принятых в ее рамках документов.

Необходимо отметить также тот факт, что наиболее прогрессивные ТНК осуществляют свою деятельность согласно «внутренним» корпоративным правилам. Это так называемые Кодексы поведения.² В них содержатся нормы, отражающие по большей степени международные стандарты в области прав человека и трудящихся, а также экологии. Тем не менее, конкретных ссылок на международные договоры ни один Кодекс не содержит. В большинстве случаев они закрепляют минимальные гарантии, что дает больше свободы руководству отдельных структурных единиц корпорации при реализации положений кодексов в разных странах. Ничего в них также не говорится о способах и механизмах привлечения к ответственности нарушителей.

В настоящее время деятельность ТНК не находит комплексного урегулирования нормами международного права, хотя можно отметить целый ряд международных договоров, так или иначе затрагивающих отдельные аспекты рассматриваемой проблемы,³ а также ряд международных документов, носящих рекомендательный характер.⁴ Вместе с тем, очевидно, что деятельность ТНК

¹ См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003. С. 144.

² См. например: The McBride Principles, Sullivan Principles, UNOCAL Statement of principles, Royal Dutch/Shell Statement of General Business Principles, Mobil Environment, Health and Safety Statement, 1998 и др.

³ Конвенция Международной Организации Труда № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (Женева, 17 июня 1999 г.), Конвенция Международной Организации Труда № 176 о безопасности и гигиене труда на шахтах (Женева, 22 июня 1995 г.), Конвенция Международной Организации Труда № 171 о ночном труде (Женева, 26 июня 1990 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермо, 12 декабря 2000 г.) и др.

⁴ Глобальный Договор ООН; Резолюция ГА ООН от 29 октября 1982 г. № 37/7 «Всемирная хартия природы», Трехсторонняя декларация принципов для транснациональных предприятий и социальной политики МОТ и др.

должна быть урегулирована на двух уровнях.¹ Первый уровень — регулирование деятельности ТНК в пределах юрисдикции каждого принимающего или являющегося базой материнской компании государства,² второй — международно-правовые нормы, устанавливающие права и обязанности для ТНК (посредством заключения государствами соответствующего международного договора).

В числе юридических проблем, связанных с установлением «стандартов корпоративного поведения» для ТНК, можно выделить трудность в определении характера возможности регулятивного воздействия норм международного права непосредственно на ТНК. Эта проблема тесно связана с одной из наиболее дискуссионных сфер в теории международного права — сферой международной правосубъектности. Не вдаваясь в подробности исследования вопроса о реальной или потенциальной международной правосубъектности ТНК,³ следует отметить, что данная доктриналь-

¹ См.: Лысенко Д.Л. Проблемы правового статуса транснациональных корпораций: международно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

² В международном праве за государствами закрепляется право регулировать и контролировать деятельность ТНК. Основным документом в этой связи является Хартия экономических прав и обязанностей государств, 1974 г. Но, как отмечает профессор Г.М. Вельяминов, данный документ по сути, лишь подтверждает и без того неоспоримые суверенные права государств и мало что дает с точки зрения конкретных международно-правовых ограничений действий ТНК. Кроме того, Хартия в целом, представляет собой юридически лишь резолюцию Генассамблеи ООН со свойственной такому акту необязывающей правовой силой (см.: Вельяминов Г.М. Указ. соч.)

³ В западной литературе статус ТНК связывается с проектом Кодекса поведения ТНК, подготовленным Комиссией ООН по ТНК. Отмечается, что в только после наделения ТНК правами и обязанностями, их «можно было бы рассматривать в качестве международных лиц», т.е. субъектов международного права. (См. подробнее: Shaw Malcolm N. *International Law*. Cambridge, 2003. P. 224.) Отсутствие международной правосубъектности у ТНК подтверждается решением МС ООН в деле «Барселона Тракшн» (ICJ. Reports. 1991. P. 32-33). Вместе с тем, как отмечает профессор Лукашук И.И., есть и другая точка зрения — ТНК являются субъектами международного права. (см.: Арцт Д., Лукашук И. Участники международно-правовых отношений // Вне конфронтации. М., 1996. Гл. III/3.).

ная проблема, не должна представляться значительным препятствием для урегулирования столь общественно значимого международного интереса.

Ряд международных деклараций поддерживает концепцию ответственности частных лиц в отношении реализации прав человека (например, Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация Рио-де-Жанейро об охране окружающей среды и развитии требуют активного содействия в выполнении своего назначения от негосударственных организаций). Многочисленные международные соглашения налагают ответственность непосредственно на корпорации,¹ рассматривают их как объект регулирования.²

Созданы все условия для принятия единого международного контрольного механизма, международного договора, наделяющего ТНК и задействованные в отношении с ними государства и правами, и обязанностями по отношению друг к другу. Решающим моментом является достижение компромисса между развитыми и развивающимися странами, между различными группами стран. На всех уровнях международного сообщества уже разработано достаточно норм, способных разрешить обозначенные проблемы. Необходим комплексный, согласованный подход. При возникновении разногласий необходимо обращаться к «мягкому праву», к консультациям международных организаций, к наиболее добросовестно разработанным внутрикорпоративным кодексам поведения транснациональных корпораций. В основе должны лежать главным образом: соблюдение прав человека, направленность на экологически чистое производство, невмешательство во внутренние дела государств.

¹ Например, Парижская Конвенция 1960 г. «Об ответственности третьих сторон в сфере ядерной энергии» гласит, что оператор ядерной установки должен нести ответственность «за, помимо прочего, повреждение или смерть, причиненные любому человеку; и...ущерб...собственности». 29 июля 1960 г., ст.3, 956 U.N.T.S. 265. 266.

² Базельская Конвенция по контролю за трансграничным движением опасных отходов и их утилизацией 1989 года, Конвенция ООН против трансграничной организованной преступности, Декларация Международной организации труда (МОТ) о принципах, касающихся многонациональных предприятий и социальной политики, 1977 г. и др.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСЕМИРНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО СБЛИЖЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА

Н.Э. Буваева

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права
Российской таможенной академии

Сближение национальных правовых систем в области таможенного дела¹ является приоритетной деятельностью Всемирной таможенной организации (далее — ВТаО),² направленной на выполнении миссии этой международной организации в условиях глобализации — облегчение мировой торговли.

¹ Под таможенным делом в данной статье понимается сфера деятельности государства, связанная с обеспечением соответствующими государственными органами порядка и правил перемещения через таможенную границу лиц, товаров и транспортных средств, с целью обеспечения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности. См. также легально закрепленное определение таможенного дела в ст. 1 Таможенного кодекса России от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // Российская газета. 2003. № 106 (3220). 3 июня.

² ВТаО — неофициальное название международной межправительственной организации — Совет таможенного сотрудничества (СТС). В 1994 г. СТС принял новое рабочее название Всемирная таможенная организация для того, чтобы подчеркнуть всемирный масштаб деятельности и представительства организации. Учредительным документом ВТаО является Международная конвенция о создании Совета таможенного сотрудничества от 15 декабря 1950 г. ВТаО занимается исключительно таможенными вопросами и в настоящее время объединяет более 169 государств мира, в том числе и Россию с 1992 г. как правопреемницу СССР. По оценке ВТаО ее государства-члены контролируют более 99 % мировой торговли. См.: Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли ВТаО. Опубликовано на сайте www.tks.ru.

Облегчение мировой торговли в рамках ВТаО означает содействие ее эффективному развитию путем устранения таможенных барьеров на пути мировой торговли на основе упрощения и оптимизации таможенных процедур, совершаемых с товарами и транспортными средствами, перемещаемыми через таможенные границы государств.

Содействие развитию мировой торговли осуществляется ВТаО через деятельность по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела, заключающуюся в выработке норм, единообразно регулирующих отношения, связанные с перемещением лицами товаров и транспортных средств через таможенные границы государств (таможенные отношения). В более широком смысле сближение правовых систем в рамках ВТаО включает в себя не только разработку соответствующих норм, но и также работы по введению их в действие, обеспечению применения и толкования, а в необходимых случаях также изменение и дополнение этих норм.

Проблема единообразного правового регулирования представляет значительный интерес, поскольку «сближение права вполне обоснованно рассматривается как одна из важнейших тенденций развития права как в настоящее время, так и на перспективу».¹

Существующие различия в нормах национальных правовых систем, касающиеся регулирования таможенных вопросов, существенно осложняют международный оборот, сдерживают осуществление международных связей. Устранение этих препятствий путем разработки норм, единообразно регулирующих общественные отношения в области таможенного дела, то есть, в сфере перемещения лицами товаров и транспортных средств через таможенные границы государств, составляет актуальнейшую проблему международного таможенного сотрудничества. Перед ВТаО, как международной межправительственной организацией всемирного масштаба, поставлены широкие задачи по организации международного сотрудничества в области таможенного дела, в том числе разработка международных таможенных конвенций, содержащих

¹ См.: Бархин С.В. Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем: унификация и гармонизация права. С. 6.

нормы, единообразно регулирующие таможенные отношения, и рекомендаций по их единообразному применению и толкованию.

В деятельности ВТаО по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела можно выделить три основных направления:

- сближение правовых систем в сфере классификации и кодирования товаров в таможенных целях;
- единообразное международно-правовое регулирование процесса таможенной оценки товаров;
- унификация и гармонизация правовых систем в сфере таможенных процедур.

Выделение данных направлений деятельности ВТаО по сближению правовых систем в области таможенного дела обусловливается следующими обстоятельствами:

1) вопросы, касающиеся классификации и кодирования товаров в таможенных целях, а также таможенной оценки, имеют общее, сквозное значение для всего таможенного дела в целом. Классификация и кодирование товаров, их таможенная оценка применяются при производстве практически всех таможенных процедур, без них невозможен таможенный контроль;

2) в свою очередь, таможенные процедуры, составляют основное содержание таможенного дела. Значение таможенных процедур заключается в том, что их осуществление является необходимым условием перемещения товаров и транспортных средств через таможенные границы государств;

3) кроме того, данные направления деятельности ВТаО по сближению правовых систем в области таможенного дела можно выделить, исходя из анализа основных международных документов, разработанных ВТаО и посвященных именно этим проблемам: классификации и кодированию товаров в таможенных целях, таможенной оценке товаров и таможенным процедурам. Например, в рамках ВТаО разработаны и действуют следующие международные таможенные конвенции: Международная конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 г., Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола 1999 г. (так называемая Киотская конвенция), Международная конвенция о номенклатуре для классификации товаров в таможен-

ных тарифах от 15 декабря 1950 г., Конвенция об определении стоимости товаров для таможенных целей от 15 декабря 1950 г.;

4) в рамках данных направлений деятельности ВТаО по сближению правовых систем в области таможенного дела специально созданы и действуют соответствующие органы (комитеты) в структуре ВТаО: Технический комитет по таможенной оценке товаров, Комитет по Гармонизированной системе, созданный для претворения в жизнь положений Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 г., Управляющий комитет, образованный на основе положений Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола 1999 г.

Вышеуказанные направления деятельности ВТаО по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела имеют перспективный характер и в свете современных тенденций глобализации мировой торговли направлены на решение следующих основных проблем в области таможенного дела:

- в условиях развивающегося научно-технического прогресса существует необходимость постоянного совершенствования системы классификации и кодирования товаров в таможенных целях, обуславливаемая постоянным появлением новых видов готовых товаров, изменением назначения или применения устоявшихся наименований товаров, перманентным совершенствованием готовых товаров. Все это требует внесения изменений и дополнений в международную основу многих национальных товарных номенклатур таможенных тарифов — Гармонизированную систему описания и кодирования товаров — введенную в действие Международной конвенцией о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 г.;

- в свою очередь это с неизбежностью влечет за собой проблему таможенной оценки новых видов товаров, то есть определения их таможенной стоимости, что порождает необходимость постоянного совершенствования правил таможенной оценки товаров, проблему разработки международных норм, направленных на сближение правовых систем в сфере таможенной оценки товаров. Поэтому международное сотрудничество государств по сближению правовых систем в области таможенного дела нуждается в

постоянной институциональной основе. Данная проблема и находит свое решение в деятельности Всемирной таможенной организации, в рамках которой и реализуются вышеперечисленные направления международного сотрудничества государств по сближению правовых систем в области таможенного дела;

- совершенствование таможенных процедур на основе разработки в рамках ВТаО норм, единообразно регулирующих их осуществление, будет существенным образом способствовать облегчению мировой торговли, поскольку таможенные аспекты международной торговли имеют большое значение для ее эффективного развития. Все таможенные процедуры и таможенные формальности, составляющие таможенное дело, как-то: классификация и кодирование товаров в таможенных целях, таможенная оценка товаров, применение таможенных процедур, напрямую влияют на процессы международного товарообмена. Без них невозможна сама международная торговля, невозможно ее регулирование со стороны государств и международного сообщества. Таможенные аспекты международной торговли носят технический характер, они опосредуют международную торговлю, однако в то же время, составляя в целом таможенное дело, представляют собой весомый инструмент в руках государств по регулированию международной торговли в своих интересах. Сближение правовых систем в области таможенного дела в сфере таможенных процедур не касается вопросов таможенно-тарифной политики государств, не затрагивает их суверенитета в области внешнеэкономической деятельности, а носит технический характер. Это дает все основания государствам сотрудничать в рамках ВТаО по сближению правовых систем в сфере сближения правового регулирования таможенных процедур.

В настоящий момент одной из узловых проблем международного сотрудничества в области таможенного сотрудничества в рамках ВТаО является именно сближение правовых систем в сфере таможенных процедур, направленное на их упрощение и ускорение в целях облегчения мировой торговли. В рамках данного направления одними из последних важнейших документов, разработанных ВТаО являются Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли 2005 г., а также Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур

от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола 1999 г. являются глобальными и универсальными документами в области таможенного дела, направленными на облегчение мировой торговли на основе упрощения таможенных процедур.

С учетом заявленной цели присоединения России к разработанной ВТаО Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола 1999 г., актуальным представляется использование правил, закрепленных в этой международной конвенции для совершенствования российского таможенного законодательства.

Одним из направлений совершенствования условий участия российской экономики в мировых процессах хозяйствования, в том числе в международной торговле, является принятие Россией международно-правовых обязательств по международным договорам, направленным на сближение правового регулирования в области таможенного дела на многосторонней основе, поскольку это будет способствовать облегчению и упрощению ведения торговых операций, улучшению условий доступа российских предприятий на зарубежные рынки и обеспечению интересов отечественного бизнеса. Этим целям, в частности, может отвечать присоединение России к разработанной ВТаО Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола 1999 г. (так называемой Киотской конвенции).

Утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 14.12.2005 № 2225-р «Концепция развития таможенных органов Российской Федерации»¹ практически полностью основывается на положениях этого универсального кодифицированного международно-правового акта в области таможенного дела, принятого в рамках ВТаО.

Сближение национальных правовых систем в области таможенного дела в рамках ВТаО является в настоящее время узловой проблемой международного сотрудничества в области таможенно-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 14.12.2005 № 2225-р «О концепции развития таможенных органов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 2. Ст. 260; Российская бизнес-газета. 2006. № 2. 17 янв.

го дела и направлено на создание взаимовыгодных международно-правовых основ сотрудничества в области таможенного дела.

России как государству, претендующему на вступление во Всемирную торговую организацию, необходим учет вышеуказанных международных актов в области таможенного дела, поскольку они разрабатывались ВТаО с учетом основных норм и принципов Всемирной торговой организации, а, кроме того, отражают передовой мировой опыт работы таможенных служб различных государств.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Е.Е. Гуляева

аспирантка кафедры европейского права и сравнительного правоведения
Саратовской государственной академии права

Так называемая «кража личности» за прошедший год стала угрозой № 1 во всем мире. Фактически 2006 год стал чемпионом по объемам хищения конфиденциальных данных вследствие несанкционированного доступа и преступной халатности компаний, по отношению к вверенной им персональной информации о клиентах и собственной коммерческой тайне. Громких прецедентов по краже частных данных фактически с каждым месяцем становится все больше. Примерами могут служить сообщения в СМИ об утечке из базы данных Университета Калифорнии¹, когда 800 тыс. человек оказались под угрозой кражи личности; или пример компании *Affiliated Computer Services (ACS)*, из-за кражи персонального компьютера из офиса которой, пострадало около 1,4 млн. человек. Другая весьма неприятная история связана с организованной деятельностью преступной сети, которая развернула свою деятельность в штате Флорида, США. Мошенники использовали украденные персональные данные, чтобы получать кредиты в банках региона. С 2002 г. незаконным способом преступники заработали около 12 млн. долларов. Российская практика также изобилует прецедентами, связанными с утечкой частной информации. В сентябре 2006 года в Интернете появились предложения купить базу данных 700 тыс. российских пользователей потребительских кредитов, что явно указывает на утечку конфиденциальной информации.

¹ См.: Межотраслевой тематический каталог «системы безопасности — 2007», Антон Крячков, директор департамента продуктов и маркетинга.

В последнее время появились новые виды предпринимательской деятельности, непосредственно связанные с использованием персональных данных, например, прямой маркетинг (когда профессиональные предложения товаров и услуг представляются непосредственно потенциальному покупателю), издание многочисленных энциклопедий (справочников) персоналий, конкурентная разведка. Это вроде бы легальная деятельность, которая, тем не менее, не регулируется с позиций защиты персональных данных. Стремительное увеличение числа пользователей Интернета обеспечивает неизбежную трансляцию указанных проблем в «виртуальную реальность». Особенностью Интернета является техническая возможность получать персональные данные об абоненте (клиенте) в процессе предоставления услуги, не ставя его в известность.

Известна нашумевшая история о мошеннике из Нью-Джерси (США), который признал себя виновным в создании 331 фальшивого счета кредитных карточек, для которых он использовал персональные данные высокопоставленных американских военных. По этим карточкам он приобрел через Интернет ювелирных изделий на сумму 161 000 долларов. Но самое примечательное в этой истории — происхождение персональных данных. Оказывается, имена военачальников и их «паспортные данные» находились на общедоступном web-сайте адвоката Глена Робертса, который их получал из бюллетеня Congressional Record, публиковавшего регулярно сведения о назначениях военных на новые должности. Таким образом, развитие информационных технологий обгоняет процесс формирования законодательства, что делает защиту персональных данных все более уязвимой.¹

Важный фактор в защите персональной информации — законодательство. Защита неприкосновенности частной жизни восходит к Библейским временам. Наиболее древней проблемой неприкосновенности частной жизни является, наверное, проблема подглядывания и подслушивания. Первый известный закон против подслушивания появился в Англии в 1361 году. В XVI-XVII веках начали появляться первые реестры населения, сначала церковные,

¹ См.: Международное сравнительное исследование правовых гарантий неприкосновенности персональной информации в Интернете.

а потом гражданские. Хотя информация в них была скорее закрытой, чем открытой, никакого наказания за их разглашение тогда не предусматривалось. Законодательство, предусматривающее ответственность за разглашение частных тайн стало появляться только в XIX веке, с развитием средств массовой информации. Одними из первых, такие законы были приняты во Франции — 1858 г., и в Норвегии — в 1889 г.¹ Впервые концепция, связанная с определением нарушения права на неприкосновенность частной жизни, распространилась на часть обычного права, когда в 1890 г. американский адвокат Сэмюэль Уоррен и бостонский адвокат Л.Д. Брандейз написали оригинальную работу о праве на неприкосновенность частной жизни, где определили это право, как «право остаться одному».²

Современный международный стандарт права на неприкосновенность частной жизни установлен в 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларацией прав человека (ст.19), предусматривающей защиту частной территории и частного общения, также признает, что люди имеют право на юридическую защиту. Затем он был закреплен в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ст. 10), а также в Международном пакте о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. (ст. 19), в котором предоставляется как основное, но отнюдь не абсолютное право. Правовой режим пользования им предполагает за человеком «особые обязанности и особую ответственность». Такими пределами в данных случаях являются права каждого человека на уважение его личной и семейной жизни, тайну корреспонденции, уважение чести и достоинства.

В 60-х и 70-х годах с приходом в нашу жизнь информационных технологий стал возрастать интерес к приватности. Возможность использования мощных компьютеров для слежки и контроля означала необходимость принятия особых правил, регулирующих сбор и обработку персональных данных. Во многих странах новые конституции отразили это право. Процесс обновления законодательства в данной области можно проследить со времен появления

¹ См.: Зарубежное законодательство о приватности в Интернете. 4 мая 2005 г.

² См.: Warren and Brandeis, The Right to Privacy, 4 Harvard Law Review.

первого закона о защите данных, изданного в Германии в земле Гессен в 1970 г. После этого были приняты законы в Швеции (1973 г.), Соединенных Штатах (1974 г.), Германии (1977 г.) и Франции (1978 г.).

Из этих законов «выросли» два важных международных документа: Конвенция Совета Европы о защите прав личности в связи с автоматической обработкой персональных данных (28 января 1981 г.) и Руководящие принципы Организации по экономическому сотрудничеству и развитию о защите приватности в связи с трансграничной передачей персональных данных (1980 г.). Эти положения определяют персональную информацию как данные, которые нуждаются в защите на каждом этапе от сбора до хранения и распространения. Право граждан на доступ к своим данным и внесение в них изменений стало главной составляющей этих правил. А в 1990 г. Генеральной ассамблеей ООН принято руководство относительно файлов персональных данных. Наконец, в 1995 г. была принята Директива № 46 Европейского Союза о защите прав частных лиц применительно к обработке персональных данных и о свободном движении таких данных.¹ Так или иначе, все перечисленные документы составляют единое логичное целое и последовательно развивают один и тот же подход к персональным данным. Но наиболее значимой является европейская Директива, поскольку это самый разработанный международный документ. В преамбуле прямо сказано, что она является плодом развития международного права в этой области. Более того, на Директиву ориентируются все страны, принимавшие свои национальные законы, начиная с 1995 года, вне зависимости от их географического положения. Поэтому Директива на сегодня практически является единственным мировым стандартом.

Однако следует отметить, что ни один из этих документов не содержит исчерпывающих ответов на большинство вопросов, а содержит только основные требования к их решению. Это подробно пояснено, в частности, в преамбуле к европейской директиве. Более того, это вытекает из коренного правового конфликта инте-

¹ См.: Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of Europe 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal on the free movement of such data. <http://europa.eu.int>

ресов — защита фундаментальных прав и свобод субъекта персональных данных и права на информацию.

С 1998 г. в странах Европейского союза был взят курс на создание унифицированной системы защиты персональных данных. В целом можно выделить следующие черты национального законодательства европейских стран, регулирующего отношения, связанные со сбором, хранением, автоматической обработкой и использованием персональных данных:

- защита персональных данных лиц от несанкционированного доступа к ним со стороны других лиц, в том числе и представителей государственных органов и служб, не имеющих на то необходимых полномочий;

- обеспечение сохранности, целостности и достоверности данных в процессе работы с ними, в том числе и при передаче по международным телекоммуникациям;

- должны быть определены методы, позволяющие отдельным гражданам предотвратить использование информации, собранной в базах персональных данных;

- обеспечение контроля за использованием персональных данных со стороны самого субъекта;

- создание специальной независимой структуры, обеспечивающей эффективный контроль за соблюдением прав субъекта персональных данных (например, Уполномоченный по защите персональных данных).

В Германии был один интересный судебный процесс. Решение суда касалось дорожного движения в Бранденбурге (федеральная земля вокруг Берлина). На шоссе были установлены автоматические камеры, которые контролировали скорость перемещения автомобилей. Сведения поступали в компьютер. Компьютер сравнивал их с реестром транспортных средств, затем автоматически выписывал штраф, и штрафная квитанция высылалась адресату. Судом Бранденбурга такая процедура была признана незаконной, хотя в Германии она применяется повсеместно. Никого нельзя принудить к выполнению решения, принятого исключительно на компьютерной основе. Вот из этого исходило бранденбургское законодательство.

Особенностью европейского законодательства является также и то, что используемые трактовки понимаются гораздо шире, чем в

США, где они привязаны к конкретным проблемам и конкретным отраслям. Например, в США приняты законы, которые регулируют деятельность кабельного телевидения, порядок работы кредитных бюро.

В США, обеспечение права на личную жизнь осуществляется на основе Конституции, федерального и уставов отдельных штатов, общего законодательства и государственного регулирования, то в Европейских странах используется другой подход. Здесь в большей степени данные процессы регламентируются решениями (директивами), которые принимаются всеми странами, входящими в Союз. Данные Директивы оказывают влияние не только на страны европейского Союза, но и на другие страны, которые ведут торговлю со странами Союза.

С практической точки зрения большой интерес вызывает Канадский Закон об охране персональной информации, который предусматривает реальные механизмы защиты персональных данных и реализации права на доступ к ней.

В случае возникновения спорных ситуаций граждане могут опротестовать действия властей в офисе Комиссара по защите персональной информации, который является специальным чиновником, назначаемый и ответственный перед парламентом. Комиссар ежегодно делает доклады, обрабатываются многочисленные запросы, проводятся расследования, рассмотрение жалоб, организация и проведение дебатов по работе с данными, использованию номера социального страхования, воздействию биотехнологии на частную жизнь. Обращает на себя тот факт, что данная работа проводится небольшим штатом сотрудников — около трех десятков людей. А социологические опросы показывают высокий уровень правовой грамотности канадцев, как в отношении своих прав, так и в отношении механизмов их защиты.

В настоящее время в США сенатор-демократ Патрик Лихи и независимый сенатор Бернард Сандерс представили на рассмотрение проект нового закона «Personal Data Privacy and Security ACT of 2007». Этот законопроект предполагает высокую ответственность компаний, которые собирают, обрабатывают и хранят персональные данные граждан. Согласно этому нормативному акту, не только преступники, но и компании, которые допустили утечку, должны нести наказание. Это даст уверенность людям, что их ча-

стные сведения не окажутся в руках злоумышленников. Кроме того, у физических лиц появится возможность исправлять неверные сведения о себе.

С 26 января 2007 г. вступил в силу ФЗ «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. №152-ФЗ, подписанный Президентом РФ В.В. Путиным. В сферу действия этого нормативного акта попадают все юридические и физические лица, на попечении которых находятся приватные сведения российских граждан. Но Закон не предусматривает защиту персональных данных лиц без гражданства и иностранных граждан, пребывающих на территории РФ. Закон требует, чтобы каждая организация, владеющая персональными данными сотрудников, клиентов и партнеров и т.д., обеспечила конфиденциальность информации. В случае нарушения положений закона компания может лишиться лицензии и подвергнуться судебному преследованию со стороны граждан, чьи приватные данные были использованы без соответствующего решения законного владельца. Кроме того, виновные лица, нарушившие требования закона, несут гражданскую, уголовную, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законодательством РФ ответственность. Согласно новому закону под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация.

Дальнейшее развитие Закона предполагает формирование уполномоченного органа, который будет следить за соблюдением требований закона «О персональных данных» и публиковать официальный стандарт по безопасности приватной информации. Чем скорее это будет сделано, тем быстрее Закон станет рабочим в полном смысле этого слова, что создаст необходимую базу для распространения средств персонализированного доступа, как основы информационной безопасности

Для России в преддверии вступления в ВТО важно, чтобы внутренние Российские стандарты соответствовали общемировым требованиям; также выполнив эти требования и получив сертификат соответствия, организация могла бы не только отчитаться о

проделанной работе, но и завоевать доверие западных партнеров тем, что к защите информации и бизнес процессам в целом в организации подходят достаточно ответственно. В то же время многие компании обеспокоены возможной сменой «правил игры», перераспределением сил на рынках и нагнетанием конкурентной обстановки. Если раньше сертификация на соответствие международным стандартам была обязательной лишь для компаний, планирующих самостоятельно выходить на международные рынки, то сегодня — это условие сохранения своих позиций на российском рынке.

Приведенные дефиниции наглядно демонстрируют тот факт, что законодательство о защите персональных данных практически нигде еще не достигло своей зрелости — даже на терминологическом уровне. Вместе с тем, анализ основных формулировок этих законодательных актов позволяет достаточно ясно уловить тенденцию к расширению сферы охраняемых ими прав и свобод. А значит, необходимы дальнейшие исследования, обобщение практики, подготовка рекомендаций законодателям.

ВКЛАД Ф.Ф. МАРТЕНСА В ВЫРАБОТКУ ТЕКСТА БРЮССЕЛЬСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ 1874 г.

А.С. Заботкин

аспирант кафедры публичного права
Всероссийской академии внешней торговли

Во второй половине XIX века остро встала проблема положить предел разорению и насилию, имеющим место на войне, ограничить произвол армий и обеспечить уважение жизни и собственности мирного населения.

История всех войн и франко-германская война 1870-1871 гг., в частности, явились неопровержимым доказательством необходимости точного определения взаимных прав и обязанностей воюющих государств и их вооруженных сил.

До того момента ни одно из европейских государств не выступило с инициативой обсудить, существуют ли средства, способные ограничить страдания, связанные с войной, и как установить пределы произволу воюющих сторон?

В 1874 г. Россия предложила рассмотреть данные вопросы и представила европейским государствам проект конвенции о военных законах и обычаях. Только посредством кодификации международных законов и обычаев войны государства смогли бы внести силу закона в ту область, в которой почти неограниченно господствовали произвол и насилие.

15 июля 1874 г. по инициативе России была созвана Брюссельская конференция. Россию представляла делегация в составе А.Г. Жомини, Ф.Ф. Мартенса, Г.А. Леера. Конференция приняла декларацию о законах и обычаях войны,¹ которая так и не вступила силу. Однако конференция имела важное значение, поскольку

¹ Текст декларации см.: Военный сборник. 1875. № 2. С. 153-160.

представляла собой первую попытку кодификации законов и обычаев сухопутной войны в целом.

К конференции Ф.Ф. Мартенс составил проект международного соглашения о законах и обычаях войны, который состоял из 5 общих и 71 специальных статей. По словам Ф.Ф. Мартенса «русский проект должен был не изобретать новых правил для войны, ... но только выяснить те начала, которые... выработались путем обычая и имеют в свою пользу наиболее убедительные доказательства. Поэтому, если русскому проекту ставили в упрек, что в нем нет «ничего нового», то это обстоятельство только подтверждает, что он действительно выставил такие положения, которые согласны с правосознанием современных народов и с установившимися здравыми воззрениями на войну...».¹

Исследованию материалов Брюссельской международной конференции Ф.Ф. Мартенс посвятил две статьи «Брюссельская международная конференция 1874 г.»² и «Брюссельская декларация о законах и обычаях войны».³ Он также издал специальную монографию «Восточная война и Брюссельская конференция 1874-1878 г.».⁴

Согласно Ф.Ф. Мартенсу, во время войны добиться одинакового взгляда на военные обычаи чрезвычайно трудно, потому что зачастую воюющее правительство отрицает обязательную силу какого-либо правила, чтоб только не быть вынужденным осудить действия своих подчиненных, которые совершают правонарушение, не сознавая этого. Международные договоры, заключенные воюющими сторонами на случай войны, нарушаются в силу того, что действующие войска ничего о них не знают.

Многие западные ученые и политические деятели того времени говорили о бесполезности принятой на конференции декларации о законах и обычаях сухопутной войны.

¹ См.: Мартенс Ф.Ф. Брюссельская международная конференция 1874 г. СПб., 1874. С. 24.

² См.: Мартенс Ф.Ф. Брюссельская международная конференция 1874 г. // Сборник государственных знаний. Т. 1. СПб., 1874. С. 181-232.

³ См.: Мартенс Ф. Брюссельская декларация о законах и обычаях войны // Военный сборник. 1875. № 6. С. 213-293.

⁴ См.: Мартенс Ф. Восточная война и Брюссельская конференция 1874-1878 г. СПб., 1879.

Однако на самом деле значение Брюссельской декларации было велико. Она, даже не имея обязательной силы, оказала большое влияние на развитие законов и обычаев войны, в плане установления однообразной практики. По мнению В. Грабаря, «декларация явилась наиболее авторитетным сводом обычного права ведения сухопутной войны в XIX в».¹

Брюссельская декларация 1874 г. получила одобрение Комиссии института международного права на конгрессе в Гааге в 1875 г. Положения Брюссельской декларации почти без изменения были одобрены Гаагской конференцией 1899 г. По этому поводу Ф.Ф. Мартенс отметил: «... Брюссельская декларация 1874 г., без существенных перемен, в составе 60 статей принята была единогласно представителями 24 держав, участвовавших в Гаагской конференции. Такого результата я сам совершенно не ожидал. Теперь уже 16 держав признали эту «Гаагскую конвенцию об обычаях и законах войны» обязательным для себя законом».²

Таким образом, значение Брюссельской декларации, ее роль в становлении договорных норм о законах и обычаях войны очевидны.

Нельзя оставить без внимания и роль Ф.Ф. Мартенса, как инициатора созыва Брюссельской конференции, и как ученого, внесшего большой вклад в развитие международного права, которому потомки обязаны основными положениями о законах и обычаях сухопутной войны. Однако в дореволюционной русской международно-правовой литературе эта заслуга либо относилась к императору Александру II, либо — совместно Ф.Ф. Мартенсу и военному министру Д.А. Милютину.³

Ответить на этот вопрос помогли исследования Г.С. Стародубцева, который проанализировал личную переписку Ф.Ф. Мартенса и Д.А. Милютина. Анализ писем позволяет отметить очевидный факт участия Ф.Ф. Мартенса в подготовке Брюссельской

¹ См.: Грабарь В. Право войны // Энциклопедический словарь Брокгауза-Ефрона. Т. 48. СПб., 1898. С. 880.

² Цит по: Стародубцев Г.С. Вклад русских ученых второй половины XIX — начала XX веков в прогрессивное развитие науки международного права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 158.

³ См.: Мартенс Ф.Ф. // Энциклопедический словарь Гранат. Т. 38. М., С. 266-267.

конференции и составлении основных положений Брюссельской декларации 1874 г. Это вывод подтверждается строками из письма Д.А. Милютина: «Не я, а Вы сами, глубокоуважаемый Федор Федорович, были настоящим инициатором благого дела, которое и досель уже оказалось столь благожелательным, а теперь окончательно закреплено формальным соглашением меж всех государств».¹

Однако не следует слишком идеализировать вклад Ф.Ф. Мартенса в международно-правовую регламентацию законов и обычаев войны. Так, на Брюссельской конференции 1874 г. он высказывался за отстранение мирного населения от участия в военных действиях и полностью поддержал четыре условия правомерности партизанской войны, которые по существу ее запрещали, поскольку соблюдение этих условий на оккупированной территории было невозможно.

Впоследствии Ф.Ф. Мартенс пересмотрел свою позицию по отношению к партизанской войне. На Гаагской конференции 1899 г. он, являясь председателем II подкомиссии второй комиссии, занимавшейся формулированием правил ведения войны, внес компромиссное предложение, которое затем было включено в преамбулу конвенции о законах и обычаях войны 1899 г. Эта часть преамбулы традиционно именуется Декларацией Мартенса.

Декларация Мартенса с небольшими редакционными изменениями была воспроизведена в преамбуле IV Гаагской конвенции 1907 г. «О законах и обычаях сухопутной войны» и действует по настоящее время. Значение Декларации Мартенса не ограничивается тем, что она узаконила партизанскую войну. «Декларация Мартенса поставила преграды на пути произвольного усмотрения военнначальствующих, распространив фактически и формально свое действие на все, не предусмотренные конвенцией случаи в той мере, в какой они не подвергались регламентации в конкретных нормах, договорах или обычаях».²

Но и этим не исчерпывается ее значение. «Декларация Мартенса, сформулировав главную идею системы права вооруженных

¹ Там же. С. 159.

² См.: Полторак А.И., Савинский Л.И. Вооруженные конфликты и международное право. М., 1976. С. 118.

конфликтов, служит фундаментом для формулирования многих его основных принципов и одновременно определяет тенденции развития данной правовой системы».¹ В качестве примера конкретизации Декларации Мартенса можно сослаться на ст. 43 Первого Дополнительного протокола к Женевской конвенции о защите жертв войны. Этой статьей был предоставлен статус комбатанта и военнопленного бойцам в национально-освободительных войнах.

Декларация Мартенса в основе своей воспроизведена в п. 2 ст. 1 Первого Дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г., которая гласит: «В случаях, не предусмотренных настоящим Протоколом или другими международными соглашениями, гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания».²

Таким образом, вклад Ф.Ф. Мартенса в развитие международных правил, применяемых в вооруженных конфликтах очевиден. Как подчеркивал Г.С. Стародубцев: «Основополагающая роль России в кодификации законов и обычаев войны несомненна. Столь же несомненен вклад русской международно-правовой науки в становлении договорных положений, регламентирующих военные действия».

Русские ученые, как теоретической разработкой ряда положений, так и практической деятельностью по подготовке и проведению международных конференций содействовали закреплению международным правом многих прогрессивных положений»³. Тем самым не оставляет сомнений, что современное международное право своими основными положениями о законах и обычаях войны во многом обязано Ф.Ф. Мартенсу.

¹ Там же. С. 120.

² См.: Акты дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Т. 1. Берн, 1978. С. 146.

³ См.: Стародубцев Г.С. Указ. соч. С. 162.

СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Н.Ф. Кислицына

аспирантка кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

На сегодняшний день существует две устоявшиеся точки зрения по вопросу о системе международного права. Одни ученые твердо уверены в том, что международное право представляет собой единую, непротиворечивую систему, например: «система международного права — это объективно существующая целостность внутренне взаимосвязанных элементов: общепризнанных принципов международного права, договорных и обычно-правовых норм, отраслей и институтов международного права».¹ Другие придерживаются более современной точки зрения, а именно: международное право не представляет собой систему права в классическом смысле слова, так как отсутствует основной признак системности: непротиворечивость взаимосвязанных между собой элементов.

Известный английский профессор Дженкс еще в 1953 г. писал, что «конфликт договоров должен восприниматься в соответствии с обстоятельствами неизбежности усложнения международного права». В связи с этим он призывал юристов-международников «сформулировать принципы для решения таких конфликтов».² Ученый в «конфликте договоров» усмотрел процесс, который ныне носит название «фрагментация международного права».

На сегодняшний день процесс фрагментации международного права является предметом особого внимания различных органов

¹ См.: Международное право: Учебник / Под ред. Колосова Ю.М., Кривичиковой Э.С. М., 2001 С. 14.

² См.: Jenks W. Conflict of Law-Making Treaties // 30 BYIL (1953).

ООН, в первую очередь, Международного Суда ООН,¹ и Комиссии международного права.² Фрагментация международного права — это распад, разделение или разрушение целого на отрывочные, не полные, не связанные между собой части, применительно к целостной системе международного права.³

Деятельность КМП в исследовании вопроса о фрагментации меняет представление о международном праве.

В этой связи представляется необходимым отметить основные хронологические этапы: на своей 52-й сессии в 2000 г. Комиссия международного права постановила включить в свою долгосрочную программу работы тему «Риски, проистекающие из фрагментации международного права»;⁴ в 2001 г. Генеральная Ассамблея попросила Комиссию подробнее рассмотреть темы, включенные в эту долгосрочную программу; на своей 54-й сессии в 2002 г. Комиссия постановила переименовать тему следующим образом: «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права», и включить ее в свою текущую программу работы, а также создать исследовательскую группу⁵; Исследовательская группа приняла ряд рекомендаций по рассматриваемым темам и попросила своего тогдашнего Председателя г-на Бруно Симму подготовить исследование на тему «Действие и сфера применения *lex specialis* и вопрос об “автономных режимах”»; на своей 55-й сес-

¹ См.: Address of Gilbert Guillaum, President of International Court of Justice, to the General Assembly, 26 October 2000, http://www.icj-cij.org/cijwww/cpresscom/cpresscom2000/coresscom2000-36_SpeechPresidentGA_20001026.htm.

² См.: Report of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement № 10 (A/59/10), at 281.

³ «Фрагментарный» — являющийся фрагментом, сохранившийся лишь в обломках, остатках; отрывочный, не полный // Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 744.

⁴ См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение №10 (A/55/10), глава IX.A.1, пункт 729; См. также: исследование Герхарда Хафнера, «Риски, обусловленные фрагментацией международного права». Там же. Приложение. С. 369.

⁵ См.: Там же. Пятьдесят седьмая сессия, Дополнение №10 (A/57/10), глава IX.A, пункты 492-494, 511.

сии в 2003 г. Комиссия назначила г-на Мартти Коскенниemi Председателем Исследовательской группы, которая согласовала предварительный график своей работы и распределила среди своих членов исследования по темам, которые были согласованы в предыдущем году, и обговорила методику проведения этой работы; в 2004 г. Председатель Исследовательской группы представил группе план исследования на тему «Функция и сфера применения нормы *lex specialis* и вопрос об “автономных режимах”»; в 2005 г. Комиссия заслушала краткую информацию Председателя Исследовательской группы о ходе работы группы и обменялась мнениями по данной теме; в 2006 г. Исследовательская группа представила КМП обобщенное исследование, а также свод выводов, руководящих указаний или принципов на 58-й сессии.

Комиссия международного прав сделала определенные выводы относительно процесса фрагментации. Одним из аспектов глобализации является возникновение технически специализированных сетей сотрудничества с глобальным охватом: сотрудничества в области торговли, охраны окружающей среды, прав человека, дипломатии, коммуникаций, медицины, предупреждения преступности, энергетики, безопасности, решения проблем коренных народов и т.п., т.е. затрагивающего различные сферы жизни и экспертного сотрудничества, которое выходит за пределы национальных границ и с трудом регулируется традиционным международным правом. С учетом транснационального характера этих сетей национальное законодательство не подходит для их регламентации, а в международном праве их специализированные цели и потребности адекватно не принимаются во внимание. В результате такие сети тяготеют к разработке своих собственных норм и нормативных систем. Иногда это происходит неформально посредством утверждения ведущими субъектами форм поведения или стандартизированных решений, которые порождают ожидания или копируются другими. Иногда координация достигается путем гармонизации национальных или региональных законов и предписаний, например, посредством расширения стандартизации контрактных форм или норм об ответственности. Однако часто специализированные нормы и нормативные системы возникают также в рамках межправительственного сотрудничества, и в частности при помощи (специализированных) межправительственных орга-

низаций. В результате возникают режимы международного права, основанные на многосторонних договорах и актах международных организаций, специальных договорах и схемах обычной практики, которые специально приспособлены для потребностей и интересов каждой сети, но редко учитывают окружающую действительность. Отсюда и возникает обеспокоенность в связи с фрагментацией международного права — ростом числа специализированных норм и нормативных систем, не имеющих четкой взаимосвязи друг с другом.

ИНТЕРНЕТ И АВТОРСКОЕ ПРАВО

А.С. Мелькин

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

В связи с развитием средств передачи информации при отсутствии материального носителя авторское право столкнулось с ситуацией, когда традиционные средства защиты прав авторов и правообладателей оказываются неэффективными. Существование сети Интернет многократно увеличивает эти трудности из-за невозможности как у авторов, так и у государства обеспечить полный контроль за копированием и иными формами использования объектов защиты авторских прав.

В цифровую эпоху и в условиях рыночной экономики манера, в которой произведения литературы и искусства должны продаваться потребителям, кардинально изменилась под воздействием цифровых технологий. При нормотворческой, а также при правоприменительной практике как на национальном, так и на международном уровне следует учитывать следующие особенности Интернета:

- способность сохранять записанные в цифровой форме изображения, тексты и звуки облегчает электронную доставку этих изображений, текстов и звуков потребителям через вездесущие компьютерные сети;

- компьютерные сети формируют глобальный мировой рынок, виртуальные границы которого не совпадают с традиционными территориальными границами мировой торговли;

- цифровое изображение, текст и звуки могут быть «упакованы» в постоянно увеличивающееся число форматов и использоваться в более широком разнообразии контекстов, чем когда-либо прежде;

- подавляющее большинство традиционных процессов, связанных с получением потребителями прав на использование отдельных объектов авторского права, а также выплат в пользу авторов и правообладателей в большей степени зависят от компьютерной обработки информации и электронных сделок.

На протяжении последних десятилетий казалось, будто технология изменяется так быстро, что трудно вообразить комплекс правил, которые могли бы закрепить рынок. Интернет открытый как дружественная окружающая среда учеными и хакерами, трансформировался в новейшее СМИ. Десятки миллионов людей узнали легкость включения и настройки на информационный взрыв на своих компьютерах.¹

Некоторых теоретики и практики делают вывод, что невозможно создать рамочный закон, обеспечивающий все аспекты деятельности в Интернете. Этого нет нигде в мире, так как Интернет не является субъектом права. Возникает необходимость регулирования, а точнее сказать законодательного оформления уже сложившихся экономических отношений посредством Интернета. Нормы российского законодательства должны в первую очередь соответствовать нормам международного права и способствовать дальнейшему эффективному развитию инфо-коммуникационной отрасли.²

В международном праве наряду с модификацией практики использования норм действующих универсальных конвенций появляются специальные положения, закрепляющие обязательства государств-участников, касающихся технических мер.

Так в Договоре ВОИС по авторскому праву 1996 г. закрепляется, что договаривающиеся стороны предоставят надлежащую правовую охрану и эффективные средства правовой защиты от обхода существующих технических средств, используемых авторами в связи с осуществлением их прав по настоящему Договору или по Бернской конвенции и ограничивающих действия в отно-

¹ См.: Луцкер А.П. Авторское право в цифровых технологиях и СМИ. М., 2005. С. 285.

² См.: Любимова Ю.В. Законодательное обеспечение малого бизнеса в Интернете // Интернет — цензура — молодежь: Сборник. аналитических. материалов к конференции. М., 2005. С.19.

шении их произведений, которые не разрешены авторами или не допускаются законом.¹

Далее в этом договоре закрепляется:

1) договаривающиеся стороны предоставят надлежащие и эффективные средства правовой защиты в отношении любого лица, намеренно осуществляющего любое из следующих действий, зная или, в связи с применением гражданско-правовых средств защиты, имея достаточные основания знать, что такое действие будет побуждать, позволять, способствовать или скрывать нарушение любого права, предусмотренного настоящим Договором или Бернской конвенцией:

i) устранение или изменение любой электронной информации об управлении правами без разрешения;

ii) распространение, импорт с целью распространения, передаче в эфир или сообщение для всеобщего сведения без разрешения произведений или экземпляров произведений, зная что в них без разрешения была устранена или изменена электронная информация об управлении правами;

2) «информация об управлении правами» в смысле настоящей статьи означает информацию, которая идентифицирует произведение, автора произведения, обладателя какого-либо права на произведение или информацию об условиях использования произведения и любые цифры или коды, в которых представлена такая информация, когда любой из этих элементов информации приложен к экземпляру произведения или появляется в связи с сообщением произведения для всеобщего сведения.²

Аналогичные положения, касающиеся смежных прав включены в Договор ВОИС по исполнениям и фонограммам:

Договаривающиеся стороны предоставят надлежащую правовую охрану и эффективные средства правовой защиты от обхода существующих технических средств, используемых исполнителями или производителями фонограмм в связи с осуществлением своих прав по настоящему Договору и ограничивающих действия в отношении их исполнений или фонограмм, которые не разреше-

¹ Договор ВОИС по авторскому праву 1996 г. Статья 11.

² Договор ВОИС по авторскому праву 1996 г. Статья 12.

ны исполнителями или производителями фонограмм, или не допускаются законом.¹

И далее:

1) договаривающиеся стороны предоставят надлежащие и эффективные средства правовой защиты в отношении любого лица, намеренно осуществляющего любое из следующих действий, зная или, в связи с применением гражданско-правовых средств защиты, имея достаточные основания знать, что такое действие будет побуждать, позволять, способствовать или скрывать нарушение любого права, предусмотренного настоящим Договором:

i) устранение или изменение любой электронной информации об управлении правами без разрешения;

ii) распространение, импорт с целью распространения, передача в эфир, сообщение или доведение до всеобщего сведения без разрешения исполнителей, экземпляров записанных исполнений или фонограмм, зная, что в них без разрешения была устранена или изменена электронная информация об управлении правами;

2) «информация об управлении правами» в смысле настоящей статьи означает информацию, которая идентифицирует исполнителя, исполнение исполнителя, производителя фонограммы, фонограмму, обладателя какого-либо права на исполнение или фонограмму, или информацию об условиях использования исполнения или фонограммы и любые цифры или коды, в которых представлена такая информация, когда любой из этих элементов информации приложен к экземпляру записанного исполнения или фонограммы, либо появляется в связи с сообщением или доведением записанного исполнения или фонограммы до всеобщего сведения.²

Ни одно другое техническое новшество не вызывало в такой короткий срок столько разговоров о необходимости изменения законодательства об авторском праве, сколько их породило распространение Интернета.

Широко распространено мнение, что Интернет является свалкой информации. С другой стороны, утверждается, что в долгосрочной перспективе сеть как база знаний человечества повысит его интеллектуальную производительность. Еще В.И. Вернадский

¹ Договор ВОИС по исполнителям и фонограммам 1996 г. Статья 18.

² Договор ВОИС по исполнителям и фонограммам 1996 г. Статья 19.

говорил о ноосфере как сфере разума человека.¹ В настоящее время высказывается мнение, что Интернет и есть материализация ноосферы.

Глобальная паутина порождает большое количество разнообразных общественных отношений. Среди них выделяются общественные отношения, возникающие по поводу создания и использования объектов исключительных прав. Правовое регулирование и защита данных объектов с появлением сети Интернет постепенно переходит на новый качественный и количественный уровень. Вопрос о правовом регулировании и защите исключительных прав в сети Интернет имеет в последнее время особую актуальность. Однако в настоящее время не только отсутствует нормативная база для регулирования отношений, складывающихся в сфере Интернета, но даже не определена правовая природа такого явления как Интернет.

Но характер регулирования не может быть определен, пока не решен вопрос, является ли Интернет субъектом или объектом права. Иногда утверждается, что Интернет не является чем-то единым и поэтому, его следует рассматривать как специфический способ возникновения правоотношений между физическими и юридическими лицами, связывающимися между собой посредством компьютерной сети.

Еще одной проблемой является вопрос о праве, применимом к этим правоотношениям. Глобальный или экстерриториальный характер Интернета порождает коллизии при определении применимого права и органов, компетентных рассматривать споры, вытекающие из сетевых правоотношений.

Если говорить о международно-правовом регулировании авторского права в Интернете, то в настоящее время существуют унифицированные акты — Договор ВОИС по авторским правам 1996 г. и Договор ВОИС по исполнителям и фонограммам 1996 г. Их цель — регулирование авторско-правовых отношений в цифровой среде, в том числе и в Интернете. Основополагающие понятия Договор заимствовал из Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1886 г. В частности, в

¹ См.: Вернадский В.И. Философские мысли натуралиста. М., 1988.

нем указано, что право на воспроизведение, как оно определено в Бернской конвенции, полностью применяется и в цифровой среде.

Договоры решают один из главных вопросов современного авторского права, возникающих в связи с развитием цифровых технологий, — сохранение охраняемого авторским правом объекта на жестком диске компьютера, дискете либо ином носителе является воспроизведением. Согласно Договорам, такие действия считаются воспроизведением и, соответственно, если они осуществляются без разрешения автора, то являются нарушением его авторских прав.

Однако при современном уровне развития информационных технологий, когда текст, изображение или иной результат творческой деятельности попадает в Интернет, то автор или иной правообладатель полностью теряют контроль над информационной судьбой своего творения. При этом сохраняется лишь декларативное право на его неизменность, поскольку установить степень и частоту нарушений этого права не представляется возможным. В настоящее время существует множество бесплатных цифровых библиотек и иных сайтов, размещающих результаты интеллектуального труда, где абсолютно любое лицо имеет доступ к любым этим объектам и свободно в том, что бы копировать, репродуцировать или иным образом использовать без уведомления автора эти произведения.

Возникает вопрос, возможно ли создание новой системы законодательной защиты прав. Однако даже формирование такой системы не даст необходимого результата, поскольку при современном уровне расширения сфер использования Всемирной паутины, такая система окажется неэффективной — останутся и будут появляться технические возможности для использования объектов авторского права без учета интересов правообладателей. Необходимо изменить сам механизм охраны, прежде всего, имущественных прав.

В соответствии с Законом РФ «Об авторском праве и смежных правах», размер и порядок исчисления авторского вознаграждения за каждый вид использования произведения устанавливаются в авторском договоре, а также в договорах, заключаемых организациями, управляющими имущественными правами авторов на кол-

лективной основе, с пользователями.¹ За каждый вид использования произведения автору выплачивается вознаграждение. Оплата творческого труда автора при каждом однократном использовании является, с одной стороны, справедливой, ведь творчество есть слепок части души его создателя, оно уникально и неповторимо, но с другой стороны — такая система не целесообразна и экономически невыгодна для самих авторов.

Для многих ограничений исключительных прав предусматривается необходимость предоставления правообладателям «справедливой» и «обоснованной» компенсации. Таким образом, заметна общая тенденция перехода к «праву на справедливое вознаграждение» (то есть установлению режима использования без согласия правообладателя, но с выплатой ему вознаграждения) даже в тех случаях, в которых ранее признавалась допустимость так называемого «свободного использования» (без согласия правообладателя и без выплаты вознаграждения).

Эта тенденция отражает важность охраны авторских и смежных прав для инвестиционной поддержки творческой деятельности и инноваций, для развития новых технологий и инфраструктуры цифровых интерактивных сетей, увеличения конкурентоспособности европейской промышленности. Адекватная правовая охрана должна гарантировать творческим работникам доступность вознаграждения, позволяющего им продолжать их деятельность и, обеспечить возможность возврата инвестиций, необходимых для производства фонограмм, аудиовизуальных произведений, продуктов мультимедиа, развития новых видов услуг.

Такой режим, в частности необходимость выплаты «обоснованной компенсации» при всех случаях репродуцирования (ксерокопирования, фотокопирования и т.д.), который установлен во многих странах, а также в Европейском Союзе, значительно отличается от положений, содержащихся в Законе РФ «Об авторском праве и смежных правах».²

Таким образом, на международном уровне закладывается правовой фундамент как для предотвращения и пресечения правона-

¹ Закон РФ Об авторском праве и смежных правах 1993 г. Пункт 4 ст. 16.

² Закон РФ Об авторском праве и смежных правах 1993 г. Статья 20.

рушений, так и для конструктивного сотрудничества всех заинтересованных в этом лиц.

Принятая в рамках Европейского Союза Директива, касающаяся вопросов авторского права¹, сочетает в модели регулирования как императивные правила, так и большое число диспозитивных норм, и как следствие этого — подразумевает значительное число исключений, образующих пирамиды и лабиринты, незаблудиться в которых помогают основополагающие принципы.

Для России модель регулирования, отраженная в этой Директиве, представляет особый интерес, как в силу «близости» отечественного законодательства к европейским правовым конструкциям, так и в связи с обязательствами по достижению сопоставляемого уровня охраны авторских и смежных прав, принятыми при заключении Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским Союзом.

В России до сих пор нет специального нормативного акта об авторских правах в Интернете, а также в других случаях использования высоких технологий. Применение норм российского закона об авторских правах, общих положений Гражданского кодекса, а также других нормативных актов не может учесть всех особенностей различных ситуаций. Использование стандартов Директивы ЕС в качестве ориентира, конечно, возможно, но, во-первых, эта директива отражает не все особенности проявления авторских прав при использовании высоких технологий, и, во-вторых, комплекс национальных норм должен охватывать регулирование информационных аспектов использования авторских прав, а также специфику авторских прав при рекламной, маркетинговой и иной коммерческой деятельности. Только такой нормативный акт или специальный закон с общими положениями, сопровождаемый стандартами, которые могут быть изменены, по конкретным вопросам может стать основой для международного сотрудничества России и подготовки с участием России новых международно-правовых норм по специальным вопросам.

Существует мнение, что Интернет — это внеправовая сфера, находящаяся за пределами законодательного регулирования и какого-либо контроля со стороны государства. Распространению по-

¹ Директива 2002/58/ЕС.

добного мнения способствует прежде всего простота получения практически любого вида информации (особенно в пределах российского Интернета — «гинета»), возможность копирования и сохранения этой информации на компьютере пользователя, а также отсутствие какого-либо внешнего контроля над содержанием используемой информации.

Следует отметить, что несмотря на отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации об авторском праве и смежных правах положений, регулирующих права авторов в цифровой среде, у правообладателей все-таки есть возможность для защиты своих прав в случае их нарушения с применением новых интерактивных технологий. Так, в настоящее время контроль над использованием охраняемых объектов в цифровых интерактивных сетях в России может осуществляться на основании имеющихся у правообладателей возможностей разрешать или запрещать воспроизведение и сообщение для всеобщего сведения (по кабелю или с применением иных средств) в отношении объектов авторского права и смежных прав.

Разумеется, отсутствие прямого указания закона несколько затрудняет правоприменительную практику (работу судов, административных органов) и в ряде случаев является существенным препятствием для дальнейшего правотворчества.¹

По смыслу ст. 8 Договора ВОИС по авторскому праву автору принадлежит исключительное право разрешать любое обнародование произведений по проводам или средствам беспроводной связи, включая доведение их до всеобщего сведения так, чтобы представители публики могли осуществлять доступ к таким произведениям из любого места и в любое время по их собственному выбору.² Данное положение также затрагивает интерактивное сообщение через Интернет, когда объект становится доступным по запросу пользователя.

¹ См.: Близнач И. Авторское право и смежные права в условиях современных технологий // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2001. № 8. С. 25-37.

² См.: Керевер А. Новые договоры ВОИС: Договор ВОИС по авторскому праву и Договор ВОИС по исполнениям и фонограммам // Бюллетень по авторскому праву. 1999. Т. 32. № 3. С. 20-36.

Несмотря на то, что ст. 8 Договора ВОИС по авторскому праву требует от государств-участников, чтобы они подчинили интерактивные передачи в режиме он-лайн исключительному праву автора, не ясно, под каким названием это исключительное право будет по Договору обязательным для государств. В Соединенных Штатах Америки хотели бы, чтобы его называли «правом на распространение» (на большие расстояния). Против такого понимания можно было бы заявить, что «право на распространение» уже предусмотрено этим Договором в ст. 6. Нелегко понять, каким образом можно распространить указанное право на те виды использования, о которых говорится в ст. 8. Впрочем, этот довод опровергается тем обстоятельством, что в другом Договоре ВОИС по исполнителям и фонограммам предоставлено смежное право, которое соответствует праву, заложенному в ст. 8, и которое названо там «правом сделать фонограммы доступными» или «правом на доведение фонограмм до всеобщего сведения».¹

Договор ВОИС по авторскому праву не определился в отношении применимости национального законодательства к транснациональным передачам информации в интерактивном режиме и в вопросе определения лица, несущего ответственность по обязательствам перед авторами. Для передачи информации по цифровым сетям требуется ряд услуг: предоставление содержания, организация или централизация и обеспечение доступа.

Российская Федерация должна присоединиться к Договору ВОИС по авторскому праву и активно участвовать в реализации его положений, поскольку именно на основании положений этого договора возможно дальнейшее изменение российского законодательства об авторском праве, отражающего современные реалии.

Насколько полно и всеобъемлюще будет в России регулироваться и контролироваться использование Интернета, определит и позицию России в международных соглашениях, связанных с обеспечением авторских и смежных прав при использовании высоких технологий.

¹ Договор ВОИС по исполнителям и фонограммам 1996 г. Статья 14.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В РАМКАХ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Е.В. Назарова

студентка Саратовской государственной академии права

В прошлом коррупцию считали проблемой отдельно взятых государств. В настоящее время борьба с коррупцией стала одним из важных направлений в деятельности многочисленных международных организаций. Так, например, Всемирный Банк разработал и применяет стратегию по борьбе с коррупцией, согласно которой коррупция является проблемой, препятствующей экономическому развитию и сокращению бедности; Пакт стабильности в Юго-Восточной Европе создал Инициативу по борьбе с коррупцией (ИБКПС) для оказания помощи в координации деятельности по борьбе с коррупцией на Балканах.¹ В рамках Совета Европы создана Группа стран против коррупции (ГРЕКО) для осуществления поддержки в осуществлении взаимного коллегиального мониторинга инициатив, направленных на борьбу с коррупцией в странах-членах.²

Начиная с 1989 г. ОЭСР играла главную роль в борьбе против международного подкупа и коррупции.³ В 1999 г. вступила в силу

¹ Инициатива по борьбе с коррупцией Пакта стабильности 2006 г.: <http://www.spai-rslo.org>

² Группа стран Совета Европы против коррупции 2006 г.: <http://www.greco.coe.int>

³ В рамках ОЭСР принят целый ряд документов в рассматриваемой сфере, среди которых Рекомендации по налоговым вычетам в связи со взятками иностранным государственным чиновникам 1996 г.; Рекомендации Совета по борьбе со взяточничеством 1997 г.; «Рекомендации Совета стран — членов ОЭСР по совершенствованию этических норм поведения в сфере государственного рынка товаров и услуг» 1998 г.

Конвенция по борьбе с коррупцией иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок. Цель данного документа — воспрепятствовать коррупции при осуществлении сделок в международной торговле, добиваясь того, чтобы страны признали уголовным преступлением подкуп иностранных государственных чиновников и разработали соответствующие санкции и адекватные меры, направленные на выявление подобных преступлений и наказание за их совершение. Также сформулированы положения, выходящие за рамки уголовного законодательства и направленные на предотвращение коррупции и обеспечение прозрачности сделок и сотрудничество между странами в данной области.

Взятничество определяется в Конвенции как предложение, обещание или передача чего-либо с целью оказания влияния на государственного чиновника в ходе исполнения им/ею своих официальных обязанностей. Взятки могут быть в форме денег, другой денежной выгоды, такой как членство в эксклюзивном клубе или обещание стипендии ребенку, или в форме не денежной выгоды, такой как благоприятные отзывы в средствах массовой информации. В каждой сделке, связанной с подкупом, принимает участие предлагающая сторона (взяткодатель) и получающая сторона (государственный чиновник). Однако это не обязательно сделка, в которой участвуют только две стороны, поскольку в ряде случаев в сделке принимают участие посредники, осуществляющие передачу взятки, а иногда — взятка передается третьей стороне в его/ее пользу, а не в пользу государственного чиновника.

ОЭСР создала Сеть по борьбе с коррупцией в странах с переходной экономикой, в том числе в России. На саммите Большой Восьмерки в 2006 г. в Санкт-Петербурге было отмечено, что коррупция угрожает нормальному функционированию открытых рынков, свободной торговли и экономическому процветанию, способствует распространению организованной преступности и терроризма, подрывает доверие общества к правительству и дестабилизирует экономику. Коррупция среди государственных чиновников может препятствовать иностранным инвестициям, сдерживать экономический рост и устойчивое развитие и расшатывать устойчи

правовой и судебной систем. Коррупция напрямую и наиболее тяжело сказывается, прежде всего, на малоимущих слоях населения.¹

Ошибочно мнение о том, что проблема коррупции затрагивает только слаборазвитые страны и страны с переходной экономикой. В экономической литературе высказывалось мнение о двусторонней причинной связи. С одной стороны, коррупция препятствует экономическому росту, эффективности предоставления государственных услуг, инвестиционной привлекательности государства. С другой стороны, менее развитым странам тяжелее бороться с коррупцией, потому что взятки являются более соблазнительными из-за низкой зарплаты в государственном секторе.²

Даже очень высоко развитые страны имеют проблемы коррупции.³ Хроническое уклонение от налогов в европейских странах в 90-е годы XX века стало серьезной проблемой.

Частично это было вызвано высокими и резко прогрессирующими структурами налоговых ставок, и в конце 90-х — начале 2000 гг. ряд европейских стран и стран Центральной Азии предприняли меры для снижения ставок налогов. Это привело к снижению коррупции и уклонению от уплаты налогов.

В развитых европейских странах, в частности в Норвегии, для борьбы с преступлениями в сфере налогов по рекомендации ОЭСР были предприняты следующие меры: налоговые органы обязали предоставлять информацию в компетентные органы, если имеется подозрение на коррупцию или отмывание денег, также было учреждено 5 специальных отделений по борьбе с налоговыми пре-

¹ Борьба с коррупцией на высоком уровне Санкт-Петербург 16 июля 2006 г. <http://www.g8russia.ru/docs/14.html>

² См.: Борьба с коррупцией в переходный период Кто добивается успехов... и почему? // Доклад Джеймса Х. Андерсона и Шерил В. Грей.

³ Примером может служить Норвегия. В январе 2005 г. главный инженер Норвежской транснациональной корпорации и два бывших члена правления подрядной компании были приговорены к 10 месяцам и 8 месяцам тюремного заключения соответственно за коррупцию. Было установлено, что в период с 1997 по 2001 г. главный инженер получил 400 000 норвежских крон (48 000 евро) наличными от служащих подрядной компании и двое других обвиняемых способствовали совершению преступления.

ступлениями, налоговые органы, полиция и прокуратура в 2005 г. заключили договоры о сотрудничестве.

ОЭСР разработала для Норвегии рекомендации для борьбы с коррупцией. Норвегия 15 марта 2007 г. предоставила доклад о положении дел в борьбе с коррупцией. В частности, в соответствии с рекомендациями ОЭСР в период с 2002 по 2005 г. был разработан проект по борьбе с коррупцией и отмыванием денег, министерством юстиции совместно с министерством финансов был разработан правительственный план против экономических преступлений и т.д.

Сотрудничество России и ОЭСР в области борьбы с коррупцией началось с конца 90-х годов. В 1999 г. в Великом Новгороде был проведен первый семинар в рамках данной программы.

В соответствии с Рекомендациями ОЭСР (1997 г.) страны — участники Конвенции принимают на себя обязательства принимать следующие меры по выявлению, предотвращению и борьбе с коррупцией при осуществлении международных сделок:

Содействовать внедрению эффективной системы внутреннего контроля в компаниях, в том числе стандартов поведения и контроля, которые можно применять на уровне исполнителей. В сфере поставок товаров и услуг для государственных нужд компании, по которым были выявлены случаи подкупа иностранных государственных чиновников, должны исключаться из списков участников при проведении тендеров в будущем.

Включать «антикоррупционные» положения в двусторонние соглашения об оказании помощи, содействовать надлежащему исполнению таких положений в деятельности международных организаций, содействующих экономическому развитию. Страны также должны тесно сотрудничать с этими международными организациями и другими партнерами для борьбы с коррупцией при совершении всех операций, связанных с содействием экономическому развитию.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОНТРАБАНДОЙ

П.В. Зайцев

аспирант кафедры международного права РУДН

Борьба государств с контрабандой имеет давнюю историю. Сама контрабанда, как явление с точки зрения права и закона, может быть охарактеризована с разных сторон. Ключевым для характеристики «контрабанды» является «незаконность пересечения таможенной границы» с явным нарушением таможенных правил. В соответствии со ст. 188 Уголовного кодекса РФ контрабандой признается «перемещение в крупном размере через таможенную границу РФ товаров, совершенное помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием». С точки зрения международного права любая контрабанда затрагивает интересы как минимум двух государств. Поэтому уже давно в международном праве предпринимаются попытки принять меры борьбы с контрабандой на основе межгосударственных отношений.

Представления о том, как бороться с контрабандой не всегда были одинаковы и зависят от времени и предмета контрабанды.

Так, Россия в XIX веке стала создавать правовую базу для борьбы с контрабандой: 22 июля 1854 г. между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами заключена «Конвенция о морском нейтралитете», в соответствии с которой стороны обязались оказывать друг другу содействие в вопросах контрабанды. Этот документ носил общие черты и в нем только зарождались принципы совместной борьбы государств с контрабандой.

В XX веке продолжилось создание международно-правовой базы борьбы с контрабандой, как с преступлением, представляю-

щем опасность для различных государств. Так, в соответствии с Конвенцией «О пресечении контрабанды алкогольных продуктов» (Гельсингфорс, 19 августа 1925 г.) признано, что контрабанда представляет опасность для общественного благополучия и что с ней следует бороться всеми возможными средствами. Вместе с этим на таможенные государства, в соответствии с указанной конвенцией, возложено осведомление друг друга о состоянии контрабанды и о лицах, которые ею занимаются и сообщение сведений для облегчения борьбы с контрабандой. Таким образом, уже в начале XX века была осознана необходимость создания нормативной базы, позволяющей правоохранительным органам государств взаимодействовать друг с другом в борьбе с контрабандой и обмениваться информацией на этот счет. В указанной конвенции имелись только общие положения, но работа в этом направлении продолжалась.

В целях борьбы с контрабандой 14 ноября 1975 г. в Женеве принята «Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП». Однако резолюцией № 49, принятой 3 марта 1995 г. Рабочей группой Европейской экономической комиссии ООН по таможенным вопросам, связанным с транспортом, выражено беспокойство по поводу беспрецедентных количеств случаев контрабанды, ставящих под угрозу меры по перевозкам, указанным в Конвенции от 1975 г., впервые предложено создать централизованные совместные учреждения и процедуры для контроля за доставкой товара, а также об активизации взаимного обмена обычной и конфиденциальной информацией.

Таким образом, в Конвенции фактически признано, что совершенствование способов и форм контрабанды приводит к необходимости улучшения принимаемых международным сообществом нормативных актов. В этих целях в конвенции предлагается создавать совместные надзорные органы и международные информационные банки данных для борьбы с контрабандой.

В 1977 г. в конвенции «О взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений» впервые указано, что термин «контрабанда» означает обман таможи, состоящий в перемещении товаров через таможенную границу в любой скрытой форме. Однако указанная конвенция является «половинчатой» при борьбе с контра-

бандой. Во-первых, она направлена только на предотвращение, расследование и пресечение таможенных правонарушений, а не преступлений, к которым также относится контрабанда, во-вторых, она распространяется только на деятельность таможенных служб, а не на спецслужбы и правоохранительные органы, которые в первую очередь занимаются вопросами контрабанды.

14 июня 1985 г. европейскими странами, без участия России, было подписано Шенгенское соглашение, в соответствии с которым «Стороны будут укреплять сотрудничество между своими таможенными службами и полицией в целях борьбы с преступностью, в особенности с ... контрабандой. Для этого стороны будут стремиться улучшать обмен информацией и развивать обмен данными, которые могут быть полезными другим сторонам в борьбе с преступностью». Данное соглашение более соответствовало требованиям времени, так как в него включено уже сотрудничество полиций и обмен данными между ними.

В соответствии с Конвенцией «ООН против транснациональной организованной преступности» от 12 декабря 2000 г. признано, что контрабанда совершается организованными преступными группами. Кроме этого, рассматривается возможность расширения информации относительно организованной преступной деятельности и обмена ею между правоохранительными органами государств- участников конвенции, а также разработка и использование общих определений, стандартов и методологии.

В связи с изложенным можно сделать вывод, что международным сообществом создана определенная международно-правовая база борьбы с контрабандой. Однако в настоящее время эту базу необходимо привести в соответствие с требованиями времени.

Совершенно очевидно, что контрабанда является серьезной угрозой для безопасности и развития экономики каждой страны, участвующей в процессе международного обмена товарами и услугами.

Внешнеэкономическая деятельность относится к наиболее криминальной сфере, поскольку является каналом оттока валюты, контрабанды, оборота наркотиков и коррупции в различных формах.

Опасность контрабанды заключается в том, что она затрагивает интересы России во внешнеэкономической деятельности. А

экономика России во многом зависит от импорта и экспорта товаров. Экономический ущерб, наносимый государству в результате преступных действий контрабандистов, огромен. Его размеры ужасают и призывают к немедленным действиям по принятию новых международных соглашений, направленных на борьбу с контрабандой.

Так, в последнее десятилетие в России ежегодно попадает в теневой оборот до 10 тонн золота, более 1 тонны серебра, большое количество других драгоценных металлов, до 1 млн. каратов драгоценных камней. При этом значительная часть незаконно «вырученных» средств направляется на финансирование контрабандного перемещения товаров и подкуп должностных лиц.

Объем «серой» внешней экономики России, включающей скрытые доходы, лжеэкспорт и другие махинации, оценивается в 50 млрд. долларов США в год.

По оценкам МВД России за последние 10 лет из России незаконно вывезено за границу 120-150 млрд. долларов США. Значительная часть этих средств получена от торговли наркотиками и оружием, хищений, финансовых махинаций, уклонения от уплаты налогов, рэкета.

В 2000 г. разность при зеркальном сопоставлении стоимости экспорта товаров ЕС в Россию и российского импорта из стран ЕС составила 6,3 млрд. долларов США, что составляет половину от учтенной стоимости импорта, а потери валютных поступлений в казну государства только от ввозных пошлин, превысили миллиард долларов.

В большинстве случаев контрабанда, особенно в крупных и особо крупных размерах, неразрывно связана с коррупцией.

Коррупция, как подкуп чиновников государственного аппарата и продажность должностных лиц государственного аппарата, приводящая к разложению и коррозии власти, во внешней торговле достигла больших масштабов. Она стала серьезной угрозой для безопасности и развития экономики каждой страны, участвующей в процессах международного обмена товарами и услугами.

В настоящее время сформировалась целая система незаконного вывоза капитала за рубеж, использующая все возможности контрабандного вывоза из Российской Федерации сырья, энергоносителей, цветных и драгоценных металлов и т.д. Проблема пресече-

ния нелегального вывоза капитала за границу имеет для России исключительно важное значение.

Важное место в осуществлении деятельности по предотвращению утечки валютных средств за рубеж, которая связана с контрабандой, занимает работа правоохранительных органов. В рамках своей компетенции правоохранительные, в том числе таможенные органы осуществляют контроль за перемещением через таможенную границу Российской Федерации денежных средств и ценных бумаг, в том числе иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, валютных ценностей, транспортных средств и другого движимого имущества.

Огромный ущерб причиняется России путем «оседания» валютной выручки при экспорте (контрабанде) товаров и сырья на счетах в зарубежных банках, при этом используются различные способы.

Способ первый: намеренное занижение цены на экспортируемое сырье и товары с последующей доплатой импортером при получении продукции и переводом разницы на специальные (номерные или закрытые) счета банков в странах с жесткой системой хранения банковской тайны. Такого рода операции применяются не только при экспорте редкоземельных металлов и другого особо ценного сырья, требующего тщательной и дорогостоящей экспертизы, но и в тех случаях, когда на вывозимые товары не установлены конкретные цены, т.е. окончательно цены будут установлены по результатам продажи на рынке страны ввоза либо по результатам приемки покупателем поставленных товаров в соответствии с порядком, предусмотренным контрактом.

Способ второй: реализация международных экспортных контрактов, предусматривающих использование определенной части валютной выручки на закупку для нужд предприятия или региона продовольствия, медикаментов, оборудования и иных товаров, тогда как другая (нередко большая) часть валютной выручки оседает на счетах экспортера в зарубежных банках.

Способ третий: умышленное нарушение экспортером (по ранее достигнутой с зарубежным партнером договоренности) условий поставки товаров, оговоренных в международном контракте (система так называемых «двойных контрактов»), с целью фиктивных выплат крупных валютных средств в виде штрафов, раз-

личного рода неустоек, пени, которые в конечном итоге переводятся на счет, специально открытый за рубежом.

Способ четвертый: использование сети дочерних и офшорных компаний, принадлежащих одному предприятию в России, которое сначала закупает сырье или товары на российской территории за рубли, затем продает их за иностранную валюту своей же офшорной компании (например, компании, зарегистрированной в Бельгии, Греции, в странах Карибского бассейна, Лихтенштейне, на Мальте, о. Мэн и в других странах, имеющих офшорные зоны) по минимальной цене, после чего продает продукцию третьей («чужой») компании по среднемировым ценам, оставляя полученную разницу на счетах зарубежных банков. Например, Красноярский алюминиевый завод перечислил 20 млн. долл. США под контракт на поставку глинозема неведомой офшорной фирме Leo Trust и в итоге — ни сырья, ни денег.

Способ пятый: заполнение двух документов на реэкспорт сырья и товаров (например, нефти, лома цветных металлов, лесоматериалов) странами СНГ, один из которых предназначен российской таможене (по ним груз проводится как следующий в другую страну по взаимопоставкам), а второй комплект документов предназначен для таможни на границе стран ближнего зарубежья с другими странами (например, Ираном или Китаем), где груз оформляется как транзитный, следующий из России.

Способ шестой: осуществление экспортных операций российским нерезидентом, когда «иностранная» фирма (ее можно зарегистрировать в одной из офшорных зон) осуществляет внешнеэкономическую деятельность, не подпадая под существующий в России валютный контроль (так, южнокорейский бизнесмен Ким, владеющий 75% акций металлургического завода «Амурсталь», продал за рубежом выплавленную за полгода сталь за 3 млн. долл. США, а выручку в Россию не перевел и не собирается переводить).

Способ седьмой: экспорт металлов и изделий из них под видом продукции переработки ранее импортируемого давальческого сырья, а также экспорт сырья под видом продукции для переработки вне таможенной территории с использованием нередко поддельных документов, сети находящихся под одним контролем посреднических предприятий, а также с применением сложных схем расчетов между продавцом и покупателем (через различные фи-

нансовые и кредитные соглашения, путем передачи прав по контракту или расчетам по нему третьим лицам и т.п.) при одновременно необоснованно низких или высоких (в зависимости от продуманной комбинации) ценах на товары.

И, наконец, *способ восьмой*: незаконный (криминальный) экспорт сырья и товаров либо под видом бартерных сделок, заключенных с иностранным партнером и предусматривающих их поставку фактически только российской стороной, минуя таможи и таможенные посты (прорыв таможенной территории), нередко с использованием военной авиации, морских судов и других видов военно-транспортных средств, освобожденных от таможенного досмотра, либо под прикрытием фальшивых квот, например, на поставку за рубеж нефти. Так, российская фирма АОЗТ «Росс» по поддельному постановлению Правительства России «О квоте на поставку нефти» пыталась продать, не предъявленную на узел учета (т.е. скрытую от сводок) Нижневартовскую нефть германской фирме «Алекс Аир Г», американской фирме «Кристалл петролеум» и итальянской фирме «Олимпик Литджмент», а после отгрузки нефти отправить вырученные деньги в соответствии с полученным из Белого дома списком счетов за рубеж. Успешность данного способа «перевода» валюты за рубеж объясняется тем, что «Властный Олимп» — территория для российских правоохранительных структур пока недоступная, хотя именно туда тянутся нити многих наиболее крупных финансовых преступлений.

Опыт работы правоохранительных органов позволяет выделить, по меньшей мере, четыре способа «бегства» валютных ресурсов на счета иностранных банков.

Способ первый: намеренное завышение цен на импортируемое сырье и товары с последующим зачислением полученной валютной маржи на счета в зарубежных банках. Успешность данного способа «утечки» иностранной валюты объясняется тем, что на формирование рыночной цены оказывают влияние многие факторы, в том числе: технические, функциональные и качественные характеристики товара, коммерческие условия сделки (в том числе скидки и цены), налоги страны импорта, расходы на транспортировку и страхование, торговая наценка в розничном и оптовом звеньях и т.д., что приводит к объективным расхождениям в уровне цен на одни и те же товары в интервале от 20 до 80% и более.

Способ второй: перечисление валютных средств в форме аванса или предоплаты иностранному партнеру за якобы ожидаемую поставку по заключенному контракту с последующим зачислением валютных средств под высокие проценты на депозит иностранного банка (например, банковская процентная ставка для СКВ в Болгарии составляет в среднем 30% годовых) и возврата валютных средств в Россию под любым, заранее оговоренным, предлогом в пределах 180 дней (отвлечение валютных средств на срок более 180 дней связано уже с движением капитала и требует разрешения Центрального Банка России) с даты, указанной в паспорте импортной сделки в графе «Дата последнего платежа по контракту». Полученные дивиденды делятся между участниками подобной импортной операции. Операция проводится, к сожалению, в рамках российского валютного законодательства, но требует от участников сделки известной точности, ибо если зарубежная фирма-контрагент задерживает оплату экспортного контракта более чем на 80 дней с момента оформления грузовой таможенной декларации, у российского экспортера автоматически образуется «сокрытие валютной выручки» и нарушение таможенного режима, влекущие уплату штрафа в размере 100% от суммы сокрытой валютной выручки и штрафа от 100 до 300% от стоимости поставляемого товара за нарушение таможенного режима.

Способ третий: проведение импортных операций с оплатой товаров в рублях в страны СНГ (например, Белоруссию или Украину), где они конвертируются в СКВ и оттуда попадают на счета западных банков.

Способ четвертый: осуществление импортных операций нерезидентом, когда «иностранная» фирма (ее, как и в случае с экспортными операциями, можно зарегистрировать в одной из офшорных зон) осуществляет внешнеэкономическую деятельность, не подпадая под действующий в России валютный контроль.

Ситуация усугубляется тем, что нынешний порядок проведения экспортно-импортных операций позволяет контрабандистам от имени юридических лиц вставать на учет по поддельным и украденным паспортам, оформлять фирмы на несуществующих лиц или по фиктивным адресам. Причем зарегистрированные в установленном порядке предприятия, как правило, исчезают после получения из-за рубежа первой же партии товара, не уплатив государству таможенных пошлин и налогов.

Только в Москве около 40% зарегистрированных предприятий прекратили свои операции, но не исключены из реестров. Во многих случаях от имени фиктивных фирм контролирующим органам предоставляются поддельные документы, составляется несколько пакетов документов, которые предъявляются в разные страны для облегчения совершения контрабанды. Большую роль при контрабанде имеет коррупция в государственных структурах.

Коррупция, как, по определению, подкуп чиновников государственного аппарата и продажность должностных лиц государства, приводящая к разложению, коррозии власти, во внешней торговле достигла больших масштабов. Она стала серьезной угрозой для безопасности и развития экономики каждой страны, участвующей в процессах международного обмена товарами и услугами.

Исторический опыт свидетельствует, что коррупция выходит далеко за рамки сугубо правовой проблемы, являясь совокупностью многофакторных социальных, экономических, политических и нравственно-этических вопросов. Коррупция присуща всем моделям социального и государственного устройства, вследствие чего Россия не является каким-то исключением в этом вопросе.

В настоящее время Россия готовится к вступлению во Всемирную торговую организацию, в связи с чем нашему государству целесообразно выступить с инициативой, направленной на борьбу с контрабандой. Для этого нужны новые подходы и новые решения к указанной проблеме. Так, вся международно-правовая база борьбы с контрабандой начинается, как правило, с констатации факта контрабанды, то есть с ее пресечения в момент пересечения таможенной границы или уже после пересечения таможенной границы, хотя в указанных выше конвенциях формально идет речь и о предупреждении контрабанды.

С целью действенного предупреждения контрабанды необходимо принятие превентивных мер борьбы с ней, предусматривающих разработку и нанесение упреждающих ударов по данному преступлению.

В связи с этим настало время нашему государству с целью борьбы с контрабандой выступить с предложением о принятии новых международных конвенций, в которых необходимо признать и четко прописать процедуру, в соответствии с которой участники внешнеэкономической деятельности будут обязаны отчи-

тываться как в своем государстве, так и в государстве, где находятся другие участники внешнеэкономической деятельности, то есть направляют товар, например в Россию, или получают товар, например из России. Данные о том, куда и по какому адресу стороны должны направлять, могут быть указаны в договоре о поставке, транзите или просто купле-продаже товара.

Если подобное сможет произойти, то:

- внешняя экономика России станет прозрачной для других стран, так как российские лица сами будут направлять все документы не только в российскую таможенную, но и в контролирующие органы других стран;

- внешняя экономика других стран станет прозрачной для России, так как иностранные лица сами будут направлять документы не только в свои контролирующие органы, но и в российскую таможенную.

Таким образом, исчезнет легкая возможность предоставления поддельных документов с целью осуществления контрабанды, так как это легко можно будет проверить. Вследствие этого количество контрабанды значительно сократится. Возможно также будет меньше возможностей для фактов коррупции в связи с контрабандой как в России, так и в других странах.

Без принятия подобных международных соглашений борьба с контрабандой не закончится никогда.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В РАЗВИТИИ ВСЕМИРНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Мохаммад Хасан (Афганистан)

кандидат юридических наук,
докторант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

В течение десятилетия Организация Объединенных Наций находится в авангарде борьбы с болезнями благодаря выработке политики и систем, затрагивающих социальные аспекты проблем здравоохранения. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) делает акцент на здоровье матери и ребенка, а Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА) уделяет особое внимание репродуктивному здоровью и планированию семьи.

Специализированным учреждением, координирующим глобальные действия по борьбе с болезнями является Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). ВОЗ ставит далеко идущие цели достижения высокого уровня здоровья для всех, обеспечения репродуктивного здоровья, объединяя усилия в борьбе и содействуя здоровому образу жизни в чистой среде обитания.¹

Попытки создать эффективный международный механизм здравоохранения предпринимались с 1851 г. лишь в 1945 г. Конференция ООН по международным организациям в Сан-Франциско единогласно поддержала предложение Бразилии и Китая создать новую автономную международную организацию здравоохранения. Было принято решение придать будущей организации статус специализированного учреждения ООН. На Конференции отмечалось что, здоровье всех людей является основой для достижения мира и безопасности и зависит от как можно более

¹ См.: Основные факты об Организации Объединенных Наций. М., 2005.

тесного сотрудничества отдельных людей и государства в целом. 19 июня 1946 г. Международная конференция по здравоохранению в Нью-Йорке приняла Устав Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). 7 апреля 1948 г. Устав ВОЗ вступил в силу, с тех пор эта дата отмечается как Всемирный день здоровья. В состав ВОЗ входят 193 государства-члена.

Отмечая роль ООН в охране здоровья следует напомнить, что в 1945 г. на Конференции в Сан-Франциско было решено, что ООН будет содействовать международному сотрудничеству в области здравоохранения. Правовой основой для этого явились ст. ст. 13, 55, 60 и 62 Устава ООН. В соответствии со ст. 55 содействие разрешению международных проблем здравоохранения возлагается на ООН в целом. Важно отметить, что Устав считает разрешение этих проблем одним из условий стабильности и благополучия во всем мире, необходимого для мирных и дружественных отношений между нациями. В связи с этим Устав обязывает всех членов ООН предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с ООН для разрешения указанных проблем (ст. 56).

Устав определяет задачи отдельных органов ООН в области здравоохранения. В частности, на Генеральную ассамблею и Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) возлагается ответственность за выполнение всех задач по разрешению проблем всемирного здравоохранения (ст. 60). Генеральная ассамблея должна организовывать исследования по вопросам здравоохранения и с целью развития сотрудничества делать рекомендации членам и органам ООН (ст. 13). ЭКОСОС уполномочен предпринимать исследования в указанной области, составлять доклады или побуждать к этому других, и делать рекомендации Генеральной ассамблее, государствам — членам ООН и заинтересованным специальным учреждениям (ст. 62). При редактировании постановления о задачах ЭКОСОС в области здравоохранения комитет П-3 Конференции в Сан-Франциско специально оговорил, что принятая формула охватывает борьбу с наркотиками.¹

¹ См.: Крылов С. История создания ООН. М., 1960. С. 147. За время существования ООН Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС неоднократно обсуждали отдельные проблемы, либо непосредственно связанные со

В резолюции предлагалось уделить внимание взаимоотношениям и методам связи будущей организации здравоохранения с другими международными и национальными организациями, занимающимися вопросами здравоохранения. В ней было также подчеркнуто, что ВОЗ должна установить связь с ЭКОСОС ООН, т.е. стать специализированным учреждением ООН.

Таким образом, Устав ООН, предоставив Генеральной ассамблее и ЭКОСОС полномочия заниматься проблемами здравоохранения, наряду с выполнением многочисленных иных функций. Счел необходимым учредить специальные организации, тесно связанные с ООН, круг деятельности которых будет ограничен лишь вопросами здравоохранения. Обязательствами ВОЗ по отношению к ООН в соответствии с Соглашением являются: предоставление регулярных отчетов о своей деятельности; передача ООН по ее требованию необходимых специальных отчетов, результатов исследований и документов (Генеральный директор ВОЗ обязан представлять по требованию Генерального Секретаря ООН запрашиваемую информацию); сообщение ЭКОСОС о запросах, консультативных заключениях, переданных Международному Суду; запрос мнения ООН по вопросу постоянного местонахождения штаб-квартиры до вынесения решения; предоставление ООН проекта бюджета ВОЗ одновременно с его передачей государствам-членам для рассмотрения; информирование ООН обо всех соглашениях, заключаемых ВОЗ с какой-либо другой международной организацией. Обязательства ВОЗ, по сути, представляют собой своевременное информирование ООН по наиболее важным вопросам деятельности. Этим обязательствам соответствует одностороннее право ООН давать ВОЗ рекомендации по вопросам ее политики и деятельности. Рекомендации ООН специализированным

всемирным здравоохранением, либо имеющие к ним близкое отношение: о запрещение испытаний ядерного оружия (известно, что такие испытания наносят непоправимый ущерб здоровью), о всемирной борьбе с голодом, о контроле над наркотическими и психотропными веществами, о действии атомной радиации на здоровье человека, о помощи Детскому фонду ООН, с целью улучшения здоровья детей, о проблемах окружающей среды, ряд социальных вопросов, имеющих отношение к здоровью и др. При ЭКОСОС были созданы специальные органы контроля над наркотиками.

учреждениям не имеют обязательной силы, поскольку последние сохраняют свою независимость и после подписания Соглашения. Статус специализированного учреждения не лишает Организацию независимости, а причисляет ее к системе ООН.¹ ВОЗ стала субъектом международного права не в силу того, что она заключила соглашение с ООН или другими международными органами, а в силу того, что это качество предоставили ей государства-члены, зафиксировавшие определенные права и обязанности в Уставе. Заключение соглашений — это проявление правосубъектности ВОЗ. Права и обязанности как субъекта международного права в этих соглашениях конкретизируются и развиваются, но они не могут выходить за пределы Устава ВОЗ, не могут находиться в противоречии с функциями и целью организации.

Анализируя Устав ВОЗ, В.С. Михайлов выделяет следующие основные критерии, которые определяют положения ВОЗ в международных отношениях и придают ей черты правосубъектности:

1) в международных отношениях ВОЗ выступает как единое целое, как самостоятельный организм. В этом качестве она вступает в правоотношения с государствами-членами ВОЗ и с государствами, не являющимися ее членами, а также с другими международными организациями. Ее контрагенты, вступая с ней в правоотношения, имеет в виду именно ее в целом, а не государства являющиеся ее членами. Права и обязанности, вытекающие из таких правоотношений, несет сама организация как таковая. Ее контрагенты это признают;

2) вступая в правоотношения с государствами и органами, ВОЗ может заключать с ними соглашения, которые по своей юридической природе являются международными договорами;

3) в компетенцию ВОЗ входит участие в создании норм международного права, но лишь в строго ограниченной области по вопросам международного здравоохранения (п. «л» ст. 2 Устава ВОЗ). Роль ВОЗ в этой области выражается в участие и разработке международных соглашений и конвенций, то есть сводится лишь к вспомогательным функциям: она может подготавливать и предлагать принятие соглашений, имеющих общий характер, но заклю-

¹ См. Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М., 1960. С. 153.

чать эти соглашения будут государства. В то же время Всемирной ассамблее здравоохранения как орган ВОЗ предоставлено право принимать международные правила по вопросам здравоохранения, которые являются источником международного права и становятся обязательными для всех государств — членом ВОЗ, если в установленный срок государство не заявит об их отклонении. Принятые таким путем правила следует рассматривать как международные договоры, хотя процесс его заключения своеобразен. Согласие государств на участие в таком договоре было дано заранее, еще при подписании Устава ВОЗ, а также выражено в молчаливом принятии, если государство не заявляет об отказе;¹

4) государства имеют при ВОЗ свои постоянные представительства, обладающие дипломатическим статусом. В некоторых случаях отдельные представительства при ВОЗ нет, а представительство при других международных организаций являются одновременно представительствами при ВОЗ, однако сути дела это не меняет;

5) ВОЗ, ее органы и сотрудники, а также представители государств в органах ВОЗ обладают привилегиями и иммунитетами, в некоторых случаях полностью равными, а в других случаях приближающиеся к дипломатическим;²

6) ВОЗ имеет право принимать санкции по отношению к своим членам за действия нарушающие Устав организации, противоречащие его принципам в целом. Эти санкции имеют ограниченный характер и могут применяться лишь в пределах, предусмотренных Уставом. По своему характеру они значительно уже санкций, предусмотренных уставом ООН;

7) ВОЗ, будучи специальным учреждением ООН, на основании ст. 96 Устава ООН и ст. 76 Устава ВОЗ, Генеральная ассамблея ООН дает соответствующее разрешение, с помощью которой может обращаться в международный суд за консультативными заключениями по любому юридическому вопросу, возникающему в пределах ее компетенции;

¹ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 17-121; см. также: Шиббаева Е.А. Специализированные учреждения ООН. М., 1966. С. 105.

² См.: Михайлов В.С. Привилегии и иммунитеты ВОЗ // Советское здравоохранение. 1963. № 6.

8) споры между ВОЗ и ее членами разрешаются всеми обычными способами, применяемыми между субъектами международного права (непосредственные переговоры, смешанные комиссии, обращения в Международный Суд и др.), то же самое относится и к спорам между ВОЗ и другими международными организациями.

Помимо Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета ВОЗ также взаимодействует с другими органами ООН. Статья V11 Соглашения предусматривает предоставление ВОЗ Совету Безопасности ООН информации и услуг, которые последний сочтет необходимыми для поддержания или возобновления международного мира и безопасности. ВОЗ имеет право обращаться в Международный Суд ООН для получения консультаций, это право ограничено пределом компетенции Организации. Соглашение ООН с ВОЗ является бессрочным, но в нем предусмотрена процедура его пересмотра по взаимному согласию между организациями.

В 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила единогласно резолюцию № 57 (1) в соответствии, с которой был создан Чрезвычайный Международный Фонд ООН помощи детям (ЮНИСЕФ) во главе которого был поставлен директор распорядитель, назначаемый Генеральным Секретарем ООН. Он был уполномочен оказывать разностороннюю помощь детям, причем особое внимание должно уделяться странам, пострадавшим в результате второй мировой войны. Впоследствии ЭКОСОС принял решение, предписывавшее уделять главное внимание детям развивающихся стран. Одной из задач фонда является финансирование медицинской помощи детям. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН специально предписывала, что ЮНЕСКО принимал участие в организации медицинской помощи и проведении различных мероприятий по охране здоровья детей совместно с ВОЗ. С этой целью ЮНИСЕФ получил право заключить соглашения с ВОЗ и другими медицинскими организациями, а также непосредственно с правительствами заинтересованных государств.

В 1948 г. в соответствии с соглашениями между ЮНИСЕФ и ВОЗ был создан объединенный комитет ВОЗ/ЮНИСЕФ по политике в области здравоохранения, которому было поручено регулировать осуществление программ, касающихся охраны здоровья

детей. При этом медико-санитарная сторона программ определялась ВОЗ, а финансирования ЮНИСЕФ.¹

На сессиях Социальной комиссии ЭКОСОС Административного комитета по координации ООН, а затем на третьей сессии Всемирной Ассамблеи здравоохранения были приняты принципиальные решения, в силу которых вся работа по организации охраны здоровья детей возлагается на ВОЗ, а деятельность любых других специальных органов, создаваемых ООН в этой области должна ограничиваться сбором средств, координацией разработки программ, приобретением и рассылкой предметов снабжения.

На основе изложенных решений ЮНИСЕФ и ВОЗ разработали и осуществили программы оказания помощи государствам в области охраны здоровья людей. Эти программы, проводившиеся в жизнь, в соответствии с соглашением между ВОЗ, ЮНИСЕФ и правительствами заинтересованных стран, включили в себя борьбу против инфекционных болезней, разработку мероприятий по улучшению питания детей, организацию детских лечебных учреждений, поставку медикаментов, оборудование для больниц, подготовку медицинского персонала для лечения детей и т. д.

Следует отметить, что такого рода мероприятия являются недостаточными, особенно для развивающихся стран, поскольку они обычно охватывают незначительную часть населения, а подготовка медицинского персонала осуществляется в таком малом количестве, что не может обеспечить нужды здравоохранения.²

Сегодня в бедных странах насчитывается 170 млн. детей с пониженной массой тела, из которых более 3 млн. умирают в год. А во всем мире насчитывается свыше 1 млрд. взрослых с избыточной массой и не менее 300 млн. страдают ожирением (в основном в Северной Америке и Западной Европе).³

ВОЗ, на которую Устав возложил обязанность действовать в качестве руководящего и координирующего органа в международной работе по здравоохранению, приняла ряд актов по охране здоровья матери и ребенка. В них подчеркивается, что охране здоро-

¹ Пункт 2 ст. 1 Соглашения между ЮНЕСКО и ВОЗ 1948 г. Основные документы. Изд. 44. С. 81-86.

² ВОЗ. Доклад о состоянии здравоохранения мире, 2002 г. Женева, 2002.

³ Там же.

вья матери и ребенка должен даваться приоритет по сравнению с другими видами работ по здравоохранению. Так, еще первая сессия Всемирной Ассамблеи здравоохранения в 1948 г. провозгласила, что дети являются будущей надеждой человечества и что охрана материнства и детства является проблемной первостепенной важности. Ассамблея утвердила резолюцию № 1.43, в которой рекомендовала всем правительствам принять юридические, социальные, лечебные и другие меры, необходимые для охраны здоровья матери, для обеспечения благосостояния и воспитания детей. По данным ООН из 57 млн. случаев смерти в 2002 г. 10,5 млн. произошли среди детей в возрасте до 5 лет и более 98% из них — в развивающихся странах. В глобальных масштабах достигнут значительный прогресс с 1970 г., когда произошло более 17 млн. случаев детской смертности. Однако в 14-ти африканских странах нынешние уровни детской смертности являются более высокими, чем в 1990 г. В целом 35% африканских детей подвергаются более высокому риску смертности, чем 10 лет назад. Ведущими причинами смерти среде детей являются перинатальные состояния, инфекции нижних дыхательных путей, диарейные болезни и малярия, причем недостаточность питания способствует всем им.¹ В решении Всемирной Ассамблеи здравоохранения, принятом в 1960 г. (№ 13, 63) зафиксирован принцип, согласно которому здоровье и благосостояние матери и ребенка признается неотъемлемым от здоровья и благосостояния семьи и общества в целом.

Решения 57-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения по питанию, физической активности и здоровью направлено на борьбу против сердечно-сосудистых заболеваний, диабета, рака, и болезней, связанных с ожирением. Стратегия нацелена на снижение употребления в пищу насыщенных жиров и кислот, соли и сахаров и на повышение потребления, фруктов и овощей, а также на увеличение физической активности. Ассамблея также приняла стратегию в области репродуктивного здоровья, и сексуального оздоровления. Это увеличение медико-санитарного обслуживания в дородовой период, во время и после родов и во время ухода за новорожденными, обеспечение высококачественных служб по планированию семьи, в том числе по бесплодию, ликвидация не-

¹ ВОЗ. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2003 г. Женева, 2003.

безопасных абортов, борьбы против инфекций, передаваемой половым путем, рака шейки матки и других гинекологических заболеваний и укрепления сексуального здоровья.¹

В последние годы все чаще говорят о так называемом планировании семьи, которое нередко рассматривают как часть общей проблемы охраны здоровья матери и ребенка. Однако в законодательстве ряда стран до сих пор этот вопрос не урегулирован. Особенно в таких странах, где плотность населения высока, а жизненный уровень низок, правительства осуществляют программы планирования семьи, т.е. принимают меры по ограничению рождаемости. Занималась этой проблемой и ВОЗ, решения которой по данному вопросу имеют большое значение для международного медицинского права. Планирование семьи рассматривается как важная функция служб здравоохранения. Следует особо отметить, что планирование семьи в этих решениях рассматриваются как внутреннее дело каждого государства. В частности в резолюции № 18.49, принятой Всемирной Ассамблеи здравоохранения, говорится, что в обязанности ВОЗ не входит поддержка или содействие какой-либо политики в области народонаселения. В этой же единодушно принятой резолюции содержится очень важное положение, говорящее о том, что размеры семьи являются делом свободного выбора каждой семьи. Там же сказано, что проблема воспроизводства человека охватывает как семейную ячейку, так и общество в целом, а изменения в размерах и структуре населения оказывают влияние на медико-санитарные условия жизни людей. В резолюциях 18.49 и 19.43 Ассамблеи постановила, что ВОЗ как межправительственная организация призвана способствовать развитию охраны материнства и детства, должна представлять по просьбе правительств техническую консультативную помощь государствам в развитии мероприятий по планированию семьи тем аспекта воспроизводства человека, которые касаются здравоохранения. Из рассматриваемых решений Всемирной Ассамблеи здравоохранения можно сделать вывод: не должна принимать никаких мер принудительного характера с целью регулирования размера семей. Супруги сами решают, какое количество детей они должны

¹ См.: Всемирная организация здравоохранения. Обзор событий в ВОЗ за 2004 г. С. 11 // WHO/DGO/01.

иметь. Но государство может, если считает целесообразным, исходя из интересов страны, принимать различные меры (исключая принудительные) для поощрения увеличения числа детей в семье или, наоборот, для ограничения деторождения. Государство обязано создавать своей системе здравоохранения службы, оказывающие семьям консультативную или и иную помощь в области медико-санитарных аспектов планирования семьи (предупреждение или, наоборот, поощрение деторождения, медицинская помощь матерям и детям, наблюдение за состоянием их здоровья и т.п.).

В мире около 300 млн. женщин страдают от долговременных или кратковременных болезней, связанных с беременностью или родов. 529 000 случаев смерти матерей ежегодно, в том числе 68 000 случаев от небезопасного прекращения беременности, даже неравномерны по сравнению со смертностью новорожденных и детей, которые в богатых странах составляют лишь 1%.¹ По мнению специалистов, важны такие способы, при помощи которых можно улучшить исход беременности: обеспечение хорошей дородовой помощи, применение надлежащих методов профилактики и лечение последствий нежелательной беременности, и улучшение ухода за беременными женщинами в целом.

Количество случайной, не рассчитанной по времени или нежелательной беременности составляет, по оценкам, 87 млн. в год. Более половины женщин этой категории — 46 млн. в год — прибегают к искусственному аборту: из них 18 млн. делают это в небезопасных условиях, что представляет собой крупнейшую проблему общественного здравоохранения.

Последствия Второй мировой войны — голод, болезни и т.д., вызвали срочную необходимость их ликвидации, налаживания национальных служб здравоохранения. В ряде стран потребовалось расширить международное сотрудничество в области здравоохранения. Опыт показал, что ни одна из существовавших международных организаций не была в состоянии взяться за разрешение тех колоссальных проблем здравоохранения, которые появились в разрозненных войной странах, тем более, что эти проблемы существовали не сами по себе, не изолированно, а вместе с экономико-

¹ См.: ВОЗ. Краткий обзор. Доклад о состоянии здравоохранения в мире. 2005 г. С. 10 Женева. Апрель 2005 г.

социальными проблемами, с трудностями восстановления народного хозяйства во многих пострадавших от войны районах. Эта задача могла быть под силу только универсальной международной организации, которая бы объединила усилия всех стран мира, направленные на решение первостепенных проблем всемирного здравоохранения, а в будущем — на улучшение здоровья всех народов мира.

Анализируя ситуацию, можно отметить, что до недавнего времени реальные усилия по решению конкретных проблем со здоровьем новорожденных практически не прилагались. Отсутствие преемственности между программами по охране здоровья матери и ребенка приводит к тому, что оказание помощи новорожденным осталось без внимания.

Каждый год около 3,3 млн. детей появляются на свет мертворожденными, а еще свыше 4 млн. умирают в течение 28 дней после того, как они родились. Случаи смерти детей в ходе этого неонатального периода столь же многочисленны, как и в случае следующих 11 месяцев жизни или среди детей в возрасте от 1 до 4 лет. Квалифицированная медицинская помощь в ходе беременности, во время родов и в послеродовой период имеет столь же большое значение для новорожденного, как и для его матери. Таким образом проблема заключается в поиске более эффективного способа налаживания постоянной системы ухода в течение всего периода: в ходе беременности, во время родов и в то время, когда мать находится со своим ребенком дома.¹

Уже в 1978 г. в Алма-атинской декларации государства провозгласили, что существующее значительное неравенство в состоянии здоровья людей, особенно между развитыми и развивающимися странами, является неприемлемым с политической, социальной и экономической точек зрения, и в связи с этим представляет предмет общей заботы для всех стран. В дальнейшем данное положение было конкретизировано во многих документах международного права. Комиссия ООН по правам человека в своей резолюции 2002/32 призвала государства «обеспечить то, чтобы они в своих действиях в качестве членов международных организаций

¹ См.: Доклад о состоянии здравоохранения в мире. 2005 г. С 12. ВОЗ. Женева, 2005.

уделяли должное внимание праву каждого на наивысший возможный уровень физического и психического здоровья и чтобы применение международных соглашений служило поддержкой таких мер в области общественного здоровья, которые поощряют широкий доступ к безопасным, эффективным и доступным профилактическим, лечебным и паллиативным лекарственным препаратам и медицинским технологиям».¹ Необходимость оказания мировым сообществом помощи развивающимся странам для борьбы с пандемиями (прежде всего, ВИЧ/СПИД) неоднократно отмечалась в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН², что нашло соответствующее отражение в практике членов международного сообщества государств. Необходимость поощрения социальной солидарности между людьми подчеркивается в ст. 13 Всеобщей декларации о биоэтике и правах человека, принятой в рамках ЮНЕСКО в 2005 г.³

Раскрывая содержание ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (право на наивысший достижимый уровень здоровья), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что «для выполнения своих международных обязательств по ст. 12 государства-участники должны уважать право на здоровье, осуществляемое в других странах, и предотвращать нарушения этого права в других странах третьими сторонами, если они в состоянии оказывать воздействие на эти третьи стороны юридическими или политическими средствами в соответствии с Уставом ООН и применимым международным правом».⁴

Следует отметить важную роль принципов международного права, центральным из которых выступает принцип уважения прав человека во всех вопросах взаимодействия государств в области медицины и охраны здоровья. Эти принципы являются и принципы международного здравоохранительного права⁵, которые до сих

¹ См.: UN Doc. E/CN.4/RES/2002/32.

² См. например: Доступ к лечению в контексте таких пандемий как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия // UN Doc.A/RES/58/179.

³ См.: Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека. Париж, 2005. Статья 13.

⁴ См.: UN Doc. E/C.12/2000/4, параграф 39.

⁵ Международное здравоохранительное право как самостоятельная отрасль международного права автором в данной работе не рассматривается.

пор не разработаны как в российской, так и в зарубежной науке международного права. Это связано с отсутствием универсальных международных актов общего содержания в области охраны здоровья. Между тем, с учетом своих исследований, Д.Г. Бартенев предлагает признать в качестве специальных следующие принципы: принцип социальной солидарности всех государств в области признания, обеспечения и охраны права на индивидуальное и общественное здоровье, принцип взаимосвязи и взаимообусловленности всех международно-правовых мер в аспекте охраны здоровья, принцип предотвращения вреда здоровью в любой деятельности государств, принцип международного сотрудничества в исследовании и решении проблем медицины и здоровья.

Анализируя указанные принципы он приходит к следующим выводами и рекомендациям относительно повышения эффективности международно-правового сотрудничества государств в области медицины и охраны здоровья.

1. Международное сотрудничество в области охраны здоровья изначально было связано с иными (не собственно здравоохранительными, медицинскими) аспектами политики (прежде всего, экономическими), и в настоящее время эта особенность отражается в том, что интересы охраны здоровья определяют сотрудничество государств в рамках практически всех организаций и программ.

2. В современных условиях международное сотрудничество государств преимущественно затрагивает вопросы охраны общественного здоровья, но постепенно возрастает значение здоровья индивида. Особенно в связи принятием концепции здоровья как индивидуального права и пониманием того, что здоровье и осуществление иных прав человека взаимообусловлено. За последние 50 лет влияние прав человека на охрану здоровья, как предмет международного сотрудничества, заметно увеличилось и в настоящее время многие международные инструменты в области прав человека затрагивают и вопросы охраны здоровья (права лиц с ВИЧ/СПИДом, инвалидов, женщин, работников-мигрантов, беженцев и т.д.).

3. Указанная тенденция отражает специфику международного нормотворчества в данной области. При заключении всего комплекса международных соглашений, государствам следует прини-

мать меры для максимального обеспечения того, чтобы эти соглашения не снижали эффективности международных мер, направленных на заботу о здоровье.

4. Необходимо активизировать взаимодействие ВОЗ с другими учреждениями и программами ООН, в частности за счет представления этой организацией докладов конвенционным и внедоговорным органам по правам человека.

5. В современном международном праве начинает формироваться новая комплексная отрасль — международное здравоохранительное право, характеризующееся наличием следующих признаков: обособленного предмета — сотрудничество государств и других субъектов международного права в области медицины, здравоохранения и смежных аспектов; объекта — охрана индивидуального и общественного здоровья; значительного числа международно-правовых актов; отраслевых принципов; отраслевых институтов.

6. Будущее международно-правовое сотрудничество в области охраны здоровья должно принимать во внимание особенности современного миропорядка и должно стать менее абстрактным. Очевидна необходимость демократизации данной отрасли международного права с тем, чтобы добиться универсального его применения с учетом различия в потребностях развивающихся стран, не ограничиваясь развитием стандартов для индустриальных держав. Особо важными областями сотрудничества должны быть признаны следующие:

- реализация права каждого человека на здоровье;
- охрана окружающей среды в аспекте здоровья человека;
- глобализация, экономическая интеграция и охрана здоровья;
- предотвращение и борьба с пандемией табакокурения и наркотической зависимости;
- доступ к основным лекарственным препаратам;
- контроль и принятие мер в области пищевых продуктов.

Необходимость международно-правового регулирования и контроля над научными исследованиями уже давно стала очевидной. Следует направить усилия на предотвращение угроз правом человека, его безопасности на устойчивое развитие здравоохранения, которое рассматривается в качестве одной из главных задач

Десятилетия ООН по образованию в интересах устойчивого развития.¹

В настоящее время назрела необходимость более серьезного подхода ВОЗ к международному правотворчеству, особенно с учетом того, что идет активное развитие международного права в рамках других организаций и программ, деятельность которых так или иначе связана с вопросами здоровья.

¹ Подробнее см.: Мохаммад Хасан. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в области здравоохранения. М., 2007. С. 476.

ОСНОВНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ МНОГОСТОРОННИМИ СОГЛАШЕНИЯМИ ПО ПРОБЛЕМАМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И СОГЛАШЕНИЯМИ ГАТТ/ВТО

А.В. Семянникова

ассистент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

На глобальном министерском Форуме по окружающей среде (Мальме, Швеция, 2000 г.), а также в процессе подготовки к Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (WSSD), которая состоялась в сентябре 2002 г. в Йоханнесбурге, один из важных пунктов был обращен к тому, как активизировать усилия, направленные на принятие мер предупреждения и разработку согласованных мер реагирования, включая обеспечение рационального экологического управления, а также о необходимости поощрения сбалансированного и комплексного подхода к стратегиям в области торговли и окружающей среды для достижения устойчивого развития.¹ В свете торговых перспектив, особенно после Встречи министров стран ВТО в Дохе (в Катаре) в ноябре 2001, министры обращались к такому экологическому вопросу, как взаимосвязи между существующими нормами ВТО и специфическими торговыми обязательствами, установленными в многосторонних соглашениях по окружающей среде (МСООС).²

¹ См. Мальменскую Министерскую Декларацию, Принятую Глобальным Министерским Форумом по Окружающей среде: Шестая Специальная Сессия Совета Управления Программы Окружающей среды Организации Объединенных Наций. Пятая Полная Встреча. Мальме, Швеция, 31 мая 2000. <http://www.unepcom.ru/?go=rzdel&level=2&cid=45>

² Министерская декларация от 14 ноября 2001 г. в Дохе. Параграф 31 http://tatecolog.ru/?DNSID=f5f43f0a4c7f7dcefc4048d9e5fc647f&node_id=219

На основе результатов вышеупомянутых встреч министров по окружающие среде и министров стран ВТО можно утверждать, что на политическом уровне есть признание потребности в последовательных и взаимно приемлемых режимах. Фактически, одна из значимых особенностей этих документов, которые появились от этих двух встреч — это их взаимно приемлемый характер.

В Дохе министры торговли вновь подтвердили их цели поддержки и защиты открытой и недискриминационной многосторонней торговой системы, а также цели охраны окружающей среды и содействия устойчивому развитию, которые должны быть взаимодополняющими.¹

В Йоханнесбурге министры подтвердили о продолжении в продвижении открытой, равноправной, предсказуемой и справедливой многосторонней торговли на основе правил и финансовой системы, которые приносят пользу всем странам в преследовании целей устойчивого развития, и поддерживают успешное завершение программы работы, содержащейся в Министерской Декларации в Дохе.² Они признали «главную роль, которую торговля может играть в достижении устойчивого развития и в борьбе с бедностью, и поощряли членов ВТО выполнять программу работы, согласованную 4-ой Министерской Конференцией ВТО».³

В поиске улучшенной и усиленной структуры для международного экологического управления возникает вопрос: может ли ВТО сыграть полезную роль в этом? Копировать ли модель ВТО в экологическом управлении? Эти вопросы актуальны в условиях, когда существует сомнение в том, что ВТО может занять намного более важное место в области международного экологического управления.

В связи с этим возникает необходимость проанализировать различные варианты, доступные ВТО для усиления ее роли в эко-

¹ Министерская декларация от 14 ноября 2001 г. в Дохе, параграф 6. http://tatecolog.ru/?DNSID=f5f43f0a4c7f7dcefc4048d9e5fc647f&node_id=219

² «Йоханнесбургский План Выполнения», в Докладе относительно Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, A/CONF.199/20, 26 августа — 4 сентября 2002 г. Параграф 47(a). <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/95/PDF/N0263695.pdf?OpenElement>

³ Там же. Параграф 90.

логическом управлении в свете результата Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию и продвижения развития торговых переговоров в Дохе. Здесь могут быть выбраны несколько направлений, в том числе изменения в правилах ВТО или же новые интерпретации условий ВТО через процесс урегулирования спора. Более того, различные приоритеты будут почти наверняка определены для выполнения мандата, который появился после встречи в Катаре и Дохе в январе 2005, включая направления будущей работы в области окружающей среды. Однако очевидно, что почти во всех случаях это не в интересах торговли или окружающей среды в пределах ВТО, чтобы брать большие формальные обязанности в области глобального экологического управления. С другой стороны, эффективность ВТО в вопросах управления, касающихся глобальной охраны окружающей среды могла быть усилена через действие вне ВТО, так же как через изменение в акценте в пределах ВТО относительно ее нынешних функций. Важно обсудить некоторые из самых важных областей, где изменение в правилах ВТО и процессах могло бы быть предпринято, чтобы усилить ее роль в экологическом управлении. Есть, по крайней мере, три важных вопроса: Какие изменения могли бы быть сделаны в техническом смысле, так чтобы реально ожидать, что они будут приняты и осуществлены правительствами. Также необходимо обратиться к некоторым проблемам, которые встречаются вне ВТО, касающейся окружающей среды. Какую роль может сыграть ВТО в экологическом управлении, если нет универсальных экологических норм, закрепленных в многосторонних соглашениях.

Идеально, в перспективах ВТО, такое соглашение должно определить условия, при которых торговые ограничения могут быть приемлемы для экологических целей, а также характер торговых мер. Если дело обстоит не так, то возникает, по крайней мере, две потенциальных проблемы:

Во-первых, когда связанная с торговлей мера предпринята стороной к многосторонним соглашениям по охране окружающей среды (МСООС) против другой стороны МСООС. Проблема возникает, когда мера определенно не предусмотрена непосредственно в МСООС, но оправдана стороной, применяющей меру как необходимую для достижения целей экологического соглашения. Потребности этой меры могут быть оспорены стороной, против

которой мера предпринята. В этом случае, обе стороны могли быть членами ВТО, и мера могла нарушить права и обязанности ВТО. Это могло привести к спору о правомерности меры или в правилах МСООС или в правилах ВТО.

Кажется разумным, что такой спор должен рассматриваться согласно процедурам урегулирования спора МСООС. В этом отношении, было бы идеально, если бы стороны МСООС предусмотрели изначально конфликты, проистекающие из выполнения обязательств МСООС, которые будут улажены согласно условиям МСООС. Можно было бы утверждать, что этот подход мог помочь гарантировать конвергенцию целей МСООС и ВТО, при охране их соответствующих сфер компетентности, таким образом, преодолевая проблемы, являющиеся результатом так называемой накладываемой юрисдикции. Это, однако, требует, чтобы эффективный механизм согласия был доступным МСООС. Большинство МСООС со связанными с торговлей условиями действительно содержат механизмы для урегулирования споров, но они испытывают недостаток в процессе урегулирования спора в рамках ВТО. В отсутствие эффективной системы урегулирования спора в МСООС, спор передается к ВТО. Это было предложено в многочисленных случаях в Комитете по торговле и окружающей среде (СТЕ), что представляет ценность в укреплении механизмов урегулирования спора МСООС.

Во-вторых, проблема касается потенциально непоследовательных и противоречивых мер ВТО, которые определены в МСООС и предприняты стороной МСООС против не являющегося стороной МСООС. Проблема может появиться, если мера против члена ВТО, который оспаривает правомерность меры в процессе урегулирования спора ВТО. Имея дело с этой группой проблем, вовлекается множество решений со стороны процесса урегулирования спора ВТО. Они включают такие, как может ли мера быть оправдана как исключение к правилам ВТО и какая важность придается существованию МСООС в определении, если рассматриваемая мера является действительно необходимой. Вероятность положительного решения увеличена относительно необходимости меры, если цели экологического соглашения приняты глобально во всеобъемлющем МСООС, которому принадлежат все, или большинство членом ВТО. Фактически, большинство

предложений, касающихся отношений между ВТО и правилами МСООС, базируется на том, что некоторые торговые меры, принятые в соответствии с МСООС должны извлечь выгоду из специальной процедуры ВТО. Этот подход был описан как создание «экологического окна» в ВТО. Однако, обсуждения в Комитете ВТО по торговле и окружающей среде ясно дали понять, что достижение взаимной приемлемости между МСООС и ВТО оказывается далекое не простой задачей, и которая была бы лучше выполнена вне ВТО.

В сущности, есть небольшие сомнения, что процедура урегулирования спора ВТО может играть большую роль в связанных с окружающей средой вопросах, особенно в ее управлении на исключениях к обязательствам ВТО, предпринятым для экологических целей. Исключения предусмотрены в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ/GATT) 1994 г. Исключения ст. XX ГАТТ могут быть применимы для экологических целей, если они необходимы для защиты здоровья человека, жизни животных или растений, или если они касаются сохранения исчерпываемых природных ресурсов и сделаны эффективными в соединении с ограничениями на внутреннее производство или потребление.

В Деле о креветках и черепахах был использован термин «возобновимые ресурсы», отнесенный к возобновимым биологическим или минеральным ресурсам. Апелляционный Орган постановил, что в свете современного международного права, живущие разновидности, которые находятся в возобновимом состоянии, в некоторых обстоятельствах могут оказаться в состоянии исчезновения, часто из-за человеческого фактора. Поскольку «все семь признанных разновидностей морских черепах внесены в список в Приложении 1 Соглашения по международной Торговле видами дикой флоры и фауны, находящимся под угрозой исчезновения»¹, Апелляционный Орган заключил, что пять разновидностей мор-

¹ Вашингтонская Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимся под угрозой исчезновения 1973 г. вместе с перечнем видов млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий, рыб, беспозвоночных, растений регулирует вопросы их экспорта, реэкспорта и импорта. См. об этом подробно: http://www.ecogid.ru/index.php/node_62/node_74/node_75/node_90?eZSES SIDecogid_user=da31afa922cb2f2cad5a653ffc44b17

ских черепах, вовлеченных в спор составляют «небезграничные природные ресурсы» в пределах значения ст. XX ГАТТ 1994 г.¹

В постановлении Апелляционный Орган ясно обозначил важность продвижения устойчивого развития и сохранения окружающей среды.² Хотя эта цель, конечно, признана и поддерживается членами ВТО, способ, которым это переведено на права и обязанности, может существенно изменить характер условий исключений ВТО.

Важно обратить внимание, что на повестке дня министеров торговли и по вопросам окружающей среды, по крайней мере в терминах деклараций, последовательность между этими двумя органами высока. В Дохе министры заявили, что «с целью содействовать взаимной поддержке торговли и окружающей среды, мы согласны проводить переговоры, не предвещая их результатов, в отношении: взаимосвязи между существующими нормами ВТО и специфическими торговыми обязательствами, установленными в многосторонних соглашениях по окружающей среде (МСООС)»³. В Йоханнесбурге министры согласились поощрять «взаимное укрепление с учетом целей устойчивого развития многосторонних торговых систем и многосторонних природоохранных соглашений в поддержку программы работы, согласованной через ВТО, признавая при этом важное значение сохранения целостности обоих комплексов механизмов»⁴.

В современном мире, встречая проблемы, стоящие перед международной экономикой, требуется последовательный подход к установленной структуре на глобальном уровне. Это означает существование учреждений, которые определяют независимую политику и вовлекают общественные процессы, с ясным планом обязанностей участников. Цели организаций должны состоять в том,

¹ См.: WTO, United States — import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Appellate Body Report, WT/DS5S/AB/R, 12 October 1998, adopted 6 November 1998, para. 128.

² См.: Sands Ph. International Law in the Field of Sustainable Development; Emerging Legal Principles // Winifred Lane, eel., Sustainable Development, Netherlands: Kluwer Law International. 1995.

³ Министерская декларация от 14 ноября 2001 г. в Дохе. Параграф 31.

⁴ Всемирный Саммит 2002 г. в г. Йоханнесбурге. План выполнения решений http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/plan_wssd.pdf

чтобы облегчить достижение согласованных целей политики через сотрудничество, при обеспечении предотвращения и решения любых споров, которые могут возникнуть согласно этим целям. Оптимальное управление требует набора таких учреждений, которые являются последовательными и взаимно приемлемыми, и это работает эффективным, ответственным и законным способом. На международном уровне такие учреждения — характеристики эффективной глобальной структуры управления.

Сильный аргумент может быть выдвинут в том, что торговая организация политики ВТО не должна быть ответственна за неторговые проблемы. ООН и его специализированные учреждения были созданы для продвижения развития, охраны окружающей среды, прав человека и труда. Возможно, они должны быть усилены, им должны быть даны ресурсы для успешного выполнения этих задач. ВТО стремительно движется вперед, но имеет дело с более узкой повесткой дня.

В попытке вносить больше последовательности в глобальной формулировке прослеживается вакуум на международном уровне, по крайней мере, частично заполняемом ВТО, берущей на себя даже слишком много обязательств. Спор возникает на его самом фундаментальном уровне в том, что во ВТО, в настоящее время существует сильный многосторонний торговый режим на основе правил, созданных ВТО и это является необходимым для развития эффективной системы управления глобальным рынком. Это к тому, что система торговли не может действовать в изоляции, когда там существует широкое разнообразие проблем, подобных охране окружающей среды, которые принадлежат международной повестке дня, и это непосредственно затрагивает торговлю или правила, которые управляют этим. Конечный результат общей оценки роли ВТО — многие считают, что она действует безответственно или так или иначе не выполняет свои функции.

Суть проблемы в том, что нет никакого мирового ответственного или наднационального органа, чтобы определить соответствующее разделение труда среди существующих международных организаций. Ключевой вопрос — как это может быть сделано. Много предложений было выдвинуто со стороны прежних и

текущих Генеральных директоров ВТО¹ такие, например, как создать: 1) глобальную конференцию встреч на высшем уровне; 2) всемирную организацию по проблемам окружающей среды; 3) выдающуюся группу людей вне процесса ведения переговоров, чтобы найти выход, своевременно сделать это, потому что очевидно должен быть скоординированный ответ со стороны вовлеченных учреждений и последовательный подход к формулировке политики на глобальном уровне.

¹ См.: Peter Sutherland P., Sewell J. and Weiner D. “Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance” // Gary P. Sampson, ed., *The Role of the WTO in Global Governance*, Tokyo: United Nations University Press. 2001. P. 81-112.; см. также: Panitchpakdi S. *Balancing Competing Interests: The Future Role of the WTO* // In Sampson, ed., *The Role of the WTO // Global Governance*. P. 29-36.

ЗАЩИТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНАХ И СУДЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

А. М. Солнцев

аспирант кафедры международного права РУДН

О.Д. Миловидов

студент юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Экологические права человека — достаточно новый комплекс прав в общей системе прав человека. К началу XXI века в теории права представляется возможным выделить четыре категории экологических прав человека.

Во-первых, это *право на благоприятную окружающую среду*, которое является фундаментальным, ибо остальные категории экологических прав направлены на наиболее полную реализацию этого права. Сложность и неоднозначность трактовки права человека на благоприятную окружающую среду состоит в критериях определения «благоприятности» окружающей среды, ведь ее состояние должно соответствовать нормативам, установленным на законодательном уровне (неистощимость, незагрязненность, устойчивость и т.д.), которые отличаются от государства к государству.

Оставшиеся три категории принято относить к процедурным правам. Так ко второй категории экологических прав относится *право на доступ к экологической информации*. Создание открытого информационного пространства в экологических отношениях направлено на обеспечение реализации основных экологических прав и законных экологических интересов граждан, государства и общества. Эта информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями через средства массовой информации или

непосредственно гражданам, юридическим лицам. Информация может касаться различных аспектов состояния окружающей среды: санитарно-эпидемиологическая обстановка, состояния среды обитания, качество и безопасность продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг и т.д. Доступ к экологической информации закреплен в международном праве и для государств с той целью, чтобы способствовать защите экологических прав человека на межгосударственном уровне. Например, в деле «О заводе МОКС»¹ Ирландия обратилась в Постоянную Палату Третейского Суда (ППТС), поскольку Великобритания не выдала в надлежащей форме экологическую информацию относительно проведения процедуры ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду) при перевозке радиоактивных отходов морем из Великобритании в другие страны в соответствии со ст. 9 Конвенции по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (22.09.1992).² В запросе Ирландии о выдаче информации содержались, в том числе и такие вопросы, как количество работников завода, цена МОКСа, количество заключенных контрактов на перевозку и т.д.). ППТС не признала Великобританию виновной, поскольку посчитала, что запрашиваемая информация затрагивала коммерческую тайну, вопросы Ирландии касались более экономической целесообразности действия завода, а не выдачи конкретной экологической информации. Ирландия во время устных прений ссылалась на положения Орхусской конвенции (см. ниже), но на

¹ МОКС — сокращенно от англ. «mixed oxide», смешанная окись обедненного урана и плутония ($UO_2 + PuO_2$) для повторного использования в качестве топлива, которое может использоваться как источник энергии в атомных электростанциях. Одно из средства утилизации отработавшего ядерного топлива (ОЯТ).

² Access to Information under Article 9 of the OSPAR Convention (02.07.2003). Подробнее см.: Солнцев А.М. Мирное разрешение международных экологических споров: теория и практика (на примере спора Ирландии с Великобританией о заводе по производству МОКС) // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17.04.2006 // Под ред. А.Я. Капустина, А.Х. Абашидзе. М., РУДН, 2006. С. 274-287.

тот момент ни Ирландия, ни Великобритания не ратифицировали данную конвенцию. Весьма интересно, как подобные споры будут разрешаться теперь, когда Орхусская конвенция вступила в силу и, тем самым, внесла существенный вклад в расширение понятия «экологическая информация» и конкретизацию ограничений на выдачу такой информации.

К третьей категории системы экологических прав человека относится *право на участие* в решении экологически значимых вопросов. Примером, иллюстрирующим данную категорию экологических прав, может служить проведение референдума по экологически значимым проектам. В Российской Федерации — это достаточно частое явление. Так в результате регионального референдума 1989 г. принят десятилетний мораторий на строительство АЭС в Республике Коми. В 2000 г. был проведен референдум против строительства морского порта в г. Геленджик, явка составила 65%, а 88,76% избирателей высказались против строительства грузового порта. Принятое на референдуме решение было выполнено. В 2004 г. в результате проведенного регионального экологического референдума и общественной экспертизы, организованной «Зеленым миром» (г. Сосновый Бор) правительство Ленинградской области отказалось от строительства Сосновоборского алюминиевого завода в Кингесепском районе.

Четвертой и последней категорией экологических прав является *право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, и право на доступ к правосудию*. В российском законодательстве закреплены права на денежные и материальные компенсации и льготы для граждан, пострадавшим от воздействия радиации вследствие катастроф на Чернобыльской АЭС, п/о «Маяк»,¹ ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. В неко-

¹ См. государственную программу по возмещению ущерба: ФЗ от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»; Постановление Правительства РФ № 637 от 29.08.2001 «О федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года»; Постановление Минтруда РФ от 30.04.2002 № 32 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации выплаты денежной компенсации

торых государствах, например в Швеции, действует система специальных экологических судов. Существуют различные международные органы и международные суды, куда могут обратиться граждане, не получившие должной защиты своих экологических прав в национальных органах и судах.

В настоящее время можно констатировать, что система экологических прав человека сформировалась, нашла свое закрепление, как в международных документах, так и во внутреннем законодательстве большинства государств мира.

Важнейшим на сегодняшний день международным документом, детализирующим экологические права человека, стала Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая в г. Орхус (Дания) 25 июня 1998 г. (далее — Орхусская конвенция)¹. Орхусская конвенция была разработана в рамках Европейской Экономической Комиссии ООН, членами которой являются 56 государств (европейские государства и все бывшие республики СССР, Израиль, Канада и США). Предметом Орхусской конвенции являются отношения между общественностью (одно или более физическое или юридическое лицо) и государством по поводу состояния окружающей среды. Орхусская конвенция — первый обязательный международный документ, который устанавливает стандарты экологических прав, обязывает государства периодически отчитываться относительно выполнения положений конвенции. Присоединение государств к Орхусской конвенции требует усовершенствования внутреннего законодательства.²

(суммы) в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан вследствие радиационных катастроф».

¹ Конвенция вступила в силу 30.10.2001. По данным на 18.01.2008 41 государство ратифицировало Конвенцию в том числе ратифицировали все бывшие республики СССР, за исключением России и Узбекистана. Текст см.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И. Международное экологическое право: Сборник документов. Вып. III. Экологические права человека. М., 2008.

² См. например: Макарова Т.И. Законодательство республики Беларусь в свете Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, ка-

Многие международные договоры по правам человека содержат положения о создании специальных контрольных международно-правовых механизмов (комиссии, суды, комитеты) для защиты экологических прав. В системе ООН к таким механизмам относятся: Комиссия по правам человека (ныне — Совет по правам человека)¹, Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации дискриминации женщин и Комитет по правам ребенка. Однако, ввиду того, что система экологических прав была закреплена в международном праве позднее, чем гражданские и политические, социальные и экономические права человека, то возникла проблема — как человеку можно защищать свои экологические права в международных судах и международных органах? Вместо принятия соответствующих поправок в международные договоры по правам человека, международное сообщество решило пойти другим путем. Ответом стало расширительное толкование указанными органами давно известных прав человека: права на жизнь, права на здоровье, права на достойный жизненный уровень, права на частную жизнь, права собственности, прав меньшинств, свободы собраний и объединений, свободы выражения мнений. Рассмотрим практику деятельности международных органов и судов по защите экологических прав.

Комиссия по правам человека (Совет по правам человека). В Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств² Комиссии по правам человека в 1994 г. на основании данных, предоставленных Специальным докладчиком по правам

сающимися окружающей среды (Орхусской) // Государство и право. 2007. № 1. С. 83-91; Экардт Ф., Пельман К. Компетенция Европейского Сообщества в правовой защите — на примере Орхусской конвенции // Экологическое право. 2006. № 5.

¹ В 2006 г. Комиссия по правам человека была преобразована в Совет по правам человека.

² С 27.07.1999 Подкомиссия называется Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, а с 2007 г. в Консультативный комитет по правам человека. Консультативный комитет Совета по правам человека в составе 18 экспертов, выступающих в своем личном качестве, будет функционировать как аналитический центр Совета и будет работать под его руководством.

человека и окружающей среде Фатьмой Зохре Ксентини в период 1989-1994 гг., был разработан проект Декларации принципов «Права человека и окружающая среда»¹. Проект Декларации является первым международным инструментом, который всесторонне рассматривается связь между правами человека и окружающей средой. Проект декларации описывает экологические аспекты существующих прав человека, такие как право на жизнь, здоровье, информацию и т.д.

Также Комиссия занимается изучением отрицательных последствиях незаконных перевозок и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов для осуществления прав человека с 1995 г.² Для этой цели было принято решение назначить Специального докладчика (с 2004 г. — Окечукву Ибеану из Нигерии). Работа продолжается и в настоящее время в недавно учрежденном Совете по правам человека. Так в мае 2007 г. был представлен доклад³, где была рассмотрена взаимосвязь между вооруженными конфликтами и опасностью воздействия токсичных химических веществ и опасных продуктов и отходов. Хотя война всегда оказывает отрицательное воздействие на окружающую среду, намеренное или случайное высвобождение токсичных и опасных продуктов в современных вооруженных конфликтах оказывает серьезное отрицательное воздействие на осуществление прав человека. В докладе не только рассматриваются вопросы прямого воздействия вооруженных конфликтов, но и их последствия для перемещения и хранения токсичных и опасных продуктов и отходов. Помимо

¹ См.: Док. ООН. E/CN.4/Sub.2/1994/9 от 06.07.1994; см. также: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И. Международное экологическое право: Сборник документов. Вып. III. Экологические права человека. М., 2008.

² См. Резолюция 1995/81, при голосовании получился следующий расклад: 32 — «за» (развивающиеся государства), 15 — «против» (развитые государства), 6 — воздержались. Франция, выступая от имени ЕС, выразила позицию развитых стран так: вопрос может быть решен более эффективно через механизм Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., а деятельность спецдокладчика может привести к ненужному дублированию международных усилий в этой сфере.

³ См.: Док. ООН. A/HRC/5/5 от 05.05.2007.

докладов по различным аспектам проблемы токсичных и опасных отходов, были представлены доклады по состоянию токсичных и опасных отходов в отдельно взятых странах (Южная Африка, Кения и Эфиопия (1996), Парагвай, Бразилия, Коста-Рика и Мексика (2000), Нидерланды и Германия (2001-2003), США и Канада (2003), Великобритания (2004), Турция (2005)).¹

Комиссия принимает индивидуальные жалобы по нарушению прав человека, связанных с опасностью воздействия токсичных химических веществ и опасных продуктов и отходов. Специальный докладчик, получив индивидуальную жалобу о нарушении прав, направляет соответствующему государству информацию с тем, чтобы национальные власти провели необходимые исследования и проинформировали его о принятых мерах.

Отметим, что американская компания «Earthjustice» ежегодно, начиная с 2001 г., подготавливает и подает доклад «Права человека и окружающая среда» в Комиссию ООН по правам человека относительно состояния экологических прав в мире.²

Комитет по правам человека. Комитет по правам человека был учрежден в соответствии со ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Комитет рассматривает сообщения, получаемые от отдельных лиц, которые заявляют, что их права, перечисленные в Пакте, были нарушены и обеспечить их защиту с помощью внутренних средств не удалось. СССР присоединился к Факультативному протоколу в 1991 г.³

Как таковых экологических прав в Пакте не содержится, но экологический аспект можно выделить в праве на жизнь, в праве национальных меньшинств и коренных народов. Комитет толкует права этнических, религиозных и языковых меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, пользоваться родным языком (ст. 27 Международного пакта) в широком смысле, отмечая, что культура проявляется во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно касаясь коренных

¹ Тексты докладов см.: <http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/waste/index.htm>

² www.earthjustice.org

³ См: Постановление ВС СССР от 5.07.1991 № 2304-I.

народов. Это право может включать такие традиционные виды деятельности, как рыболовство или охота, право жить в резервациях, охраняемых законом. Пользование этими правами может потребовать осуществления действенных правовых мер по защите и меры по обеспечению эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают. Защита этих прав направлена на обеспечение сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности соответствующих меньшинств, обогащая тем самым общество в целом. Рассмотрим подробнее некоторые дела.

Впервые вопрос защиты экологических прав встал в Комитете в 1980 г. в деле «ЕНР против Канады».¹ Группа канадских граждан утверждала, что хранение радиоактивных отходов вблизи их домов является нарушением права на жизнь нынешнего и будущих поколений. Комитет объявил жалобу неприемлемой, поскольку не были исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

В другом деле против Канады (*Б. Оминаяк и Л. Бэнд против Канады*)² заявители утверждали, что правительство провинции Альберта лишила их средств к существованию и нарушила их право на самоопределение путем продажи нефтяных и газовых концессий на их землях. Комитет признал, что историческая несправедливость и более поздние события, в том числе распоряжение нефтью и газом без согласования с проживающим на этой территории национальными меньшинствами, представляет собой нарушение прав меньшинств согласно ст. 27 Международного пакта.

Защита прав человека при получении вреда от радиации при проведении ядерных испытаний на атоллах в южной части Тихого океана получила отражение в 1995 г. в деле против Франции³. Зая-

¹ Сообщение № 67/1980 (ЕНР v. Canada); см. также: Заявление № 197/1985 (*Kitok v. Sweden*), по которому Комитет постановил, что Шведской закон «Об оленеводстве» 1971 г. не нарушает прав отдельных представителей саамов, поскольку является разумной и объективной мерой, необходимой для поддержания жизнеспособности и благополучия меньшинства (саамов) в целом.

² Сообщение № 167/1984 (*Bernard Ominayak and the Lubicon Band v. Canada*).

³ Сообщение № 645/1995 (*Bordes and Temeharo v. France*). Заявители также подали жалобу по этому же делу в Европейскую комиссию по пра-

вители утверждали, что испытания представляют угрозу для их права на жизнь, права не подвергаться произвольному вмешательству в их частную и семейную жизнь (ст. 17 Международного пакта), а также несут вред окружающей среде атоллов и морской среде океана. Комитет решил, что нарушения прав в данном случае трудно доказуемо, поскольку отсутствует научная определенность по этому вопросу, а истцы не представили достаточных доказательств, пытаясь перенести бремя доказывания на Францию.

Интересным представляется дело оленеводов саами против Финляндии¹. Представители народа саами, жаловались на разработку карьеров в традиционных землях саамов. Комитет не признал нарушения прав по ст. 27, поскольку власти Финляндии принимали меры для обеспечения эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, затрагивающих их интересы (был проведен ряд консультаций), а объем предполагаемой карьерной добычи не представляет собой лишение заявителей права на культуру. Кроме того, Комитет определил, что были приняты меры по минимизации отрицательного воздействия на оленеводство и окружающую среду. Однако, власти Финляндии должны иметь ввиду при заключении новых контрактов на разработку, что расширение горнодобывающей деятельности в будущем могут привести к нарушению прав меньшинств по смыслу ст. 27 Международного пакта.

В 1992 г. представители полинезийского народа *маори* обратились в Комиссию с жалобой на действия Новой Зеландии². Суть дела состояла в проблеме баланса прав коренных народов на природные ресурсы и действий правительства по сохранению природных ресурсов. Дело в том, что Новая Зеландия приняла ряд мер для регулирования коммерческого и некоммерческого рыболовства в связи со значительным истощением рыбных ресурсов в по-

вам человека (дело № 28204/95). Жалоба была объявлена неприемлемой (04.12.1995).

¹ Сообщение № 511/1992 (*Ilmari Lansman et al. v. Finland*, Решение 74, ССРР/С/57/1 (1996). Есть и другие дела, касающиеся защиты прав оленеводов Саами, см.: Сообщение № 431/1990 (*O.S. et al. v. Finland*, решение 23.03.1994), Сообщение № 671/1995 (*Jouni E. Lansmann et al. v. Finland*, Решение от 30.10.1996).

² Сообщение № 547/1992 (*Apirana Mahuika et al v. New Zealand*).

следнее время. Около десяти лет правительство согласовывало промысловые квоты с маори и в 1992 г. был подписан соответствующий документ, который не устроил всех представителей меньшинств. Власти считали, что долг всех новозеландцев состоит в сохранении и рациональном использовании ресурсов для будущих поколений. Комитет, выслушав обе стороны, отметил, что меры, воздействующие на образ жизни лиц, принадлежащих к меньшинству, не обязательно равнозначны отказу в реализации прав меньшинств в соответствии со ст. 27 Международного пакта. Окончательным решением Комитета было признано отсутствие нарушения положений Международного пакта со стороны Новой Зеландии, принимая во внимание тот факт, что правительство приняло необходимые меры для обеспечения участия меньшинств в принятии решения об ограничении рыболовства.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам¹. Государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. должны регулярно отчитываться перед Комитетом путем представления докладов о мерах, принимаемых на государственном уровне, об успехах, достигнутых в соблюдении признанных в Пакте прав. В рамках этой процедуры иногда представляются доклады по вопросам окружающей среды, поскольку эта проблема затрагивает гарантированные Пактом права. Так, в 1986 г. Тунис сообщил в контексте ст. 11 о праве на достаточный жизненный уровень, о мерах, принимаемых для предотвращения деградации природных ресурсов, в частности эрозии, а также о мерах по предотвращению заражения пищевых продуктов. Кроме того, Украина сообщила в 1995 г. об экологической ситуации в результате взрыва на Чернобыльской АЭС, в связи с правом на жизнь. Члены Комитета иногда просят конкретной информации относительно экологического вреда, которая угрожает правам человека. Польше, например, было предложено представить информацию в 1989 г. о мерах по борьбе с загрязнением, особенно в верхней Силезии.

¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам был учрежден резолюцией ЭКОСОС 1985/17 для наблюдения за осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и функционирует как договорный орган.

Комитет часто затрагивает вопросы защиты экологических прав в своих замечаниях общего порядка, например, замечания «О праве на достаточное питание», «О праве на достаточное жилище», «О праве на воду» и «О праве на наивысший достижимый уровень здоровья» и другие. В первом указанном выше замечании общего порядка, Комитет отметил, что государства должны принять меры по продовольственной безопасности и другие защитные меры для предотвращения загрязнения окружающей среды, происходящей благодаря плохой гигиене. Во втором случае, Комитет зафиксировал, что жилье не должно быть построено в экологически неблагоприятных районах, ни в непосредственной близости от источников загрязнения, что угрожает праву на здоровье жителей. В 2000 г. Комитет принял Замечание общего порядка 14 «Основные вопросы, возникшие в ходе осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ст. 12), где было отмечено, что право на здоровье включает в себя широкий спектр социально-экономических факторов и условий, в которых люди могут вести здоровый образ жизни, например здоровую окружающую среду. В 2002 г. Комитет принял Замечание «О праве на воду». Поскольку это сравнительно новое измерение экологических прав человека, остановимся подробнее.

По данным Всемирной Организации Здравоохранения 1,1 млрд. человек не имеют доступа к достойному водоснабжению (80% из них — сельские жители), государства не могут обеспечить 20 литров чистой питьевой воды на человека в день; 2,4 млрд. человек проживают в антисанитарных условиях, кроме этого, 2,3 млрд. человек ежегодно страдают от заболеваний, полученных посредством воды плохого качества. Поэтому Комитет в 2002 г. разработал документ «О праве на воду»¹, который путем расширительного толкования выводится из ст. 11 (право на достаточный жизненный уровень) и ст. 12 (право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Для предотвращения угроз для здоровья от опасных и токсичных вод, государства должны обеспечивать, чтобы естественные водные ресурсы были защищены от загрязнения вредными веще-

¹ General Comment No. 15 (2002). Док. ООН. E/C.12/2002/11 от 26.11.2002.

ствами и патогенными микробами. Кроме того, государства-участники должны отслеживать и бороться с ситуациями, когда водные экосистемы становятся средой обитания переносчиков заболеваний (например, малярия, лихорадка денге, японский энцефалит). Далее Комитет отмечает, что во время вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, право на воду охватывает те обязательства, которые государства-участники обязаны предоставлять по международному гуманитарному праву. Это включает защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения, в том числе питьевой воды и объектов снабжения и ирригационных работ, защиту природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба и обеспечение гражданских лиц доступом к питьевой воде¹. Право отдельных лиц и групп участвовать в процессе принятия решений, которые могут затрагивать их осуществления права на воду должны быть неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии в отношении водных ресурсов. Люди и группы должны получить полный и равный доступ к информации, касающейся водных ресурсов, водоснабжения и окружающей среды, проведенных государственными органами или третьими лицами. Для оказания содействия процессу мониторинга, права на воду, должны быть определены в национальных водных стратегиях. Эти показатели должны быть направлены на контроль на национальном и международном уровнях. Государства-участники могут получить рекомендации по соответствующим показателям от текущей работы органов здравоохранения, Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО), Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Международной организации труда (МОТ), ЮНИСЕФ, ЮНЕП, Программы развития ООН (ПРООН). Любые лица или группы лиц, которые были лишены права на воду должны иметь доступ к эффективным судебным или другим соответствующим средствам правовой защиты как на национальном, так и международном уровнях. Комитет отмечает, что это право должно

¹ См. ст. 54, ст. 56 Дополнительного протокола I к Женевским Конвенциям (1977), ст. 54 Дополнительного протокола II (1977), ст. 20 и ст. 46 третьей Женевской конвенции (12.08.1949) и общую ст. 3 Женевских конвенций.

быть конституционно закреплено в ряде государств. Все жертвы нарушений права на воду должны иметь право на адекватное возмещение, включая реституции, компенсации, сатисфакции.

Комитет по ликвидации дискриминации женщин¹. Государства — участники Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. должны представлять доклады о законодательных, судебных, административных и любых других мерах, которые они приняли для осуществления положений Конвенции. В 2000 г. при анализе ситуации в Румынии, Комитет обратил особое внимание на негативное воздействие загрязненной окружающей среды на женщин, особенно на воздействие промышленных аварий². Министерство по окружающей среде и Министерство промышленности, согласно докладу Румынии, работают над осуществлением программ, направленных на надлежащую утилизацию отходов и сокращение промышленных загрязнений. Об интересе органов власти Румынии к проблеме создания здоровой окружающей среды может свидетельствовать проект «Проблема борьбы с курением в Румынии на период с 1997 по 2000 г.»

Комитет по правам ребенка³. Согласно положениям Конвенции о правах ребенка, государства должны периодически предоставлять доклады о принятых ими мерах по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав. При рассмотрении этих докладов, Комитет не раз призывал к более тщательному выполнению ст. 24 (2) (с), касающейся принятия необходимых мер для борьбы с болезнями и недоеданием, в том числе в рамках первичной медико-санитарной помощи, путем, среди прочего, применения легкодоступной технологии и предоставления достаточно питательного продовольствия и чистой питьевой воды, принимая во внимание опасность и

¹ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин был учрежден в соответствии со ст. 17 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (18.12.1979) в целях наблюдения за осуществлением Конвенции.

² Док. ООН. CEDAW/C/ROM/4-5 (2000).

³ Комитет по правам ребенка был создан в соответствии со ст. 43 Конвенции о правах ребенка (20.11.1989) для наблюдения за осуществлением Конвенции.

риск загрязнения окружающей среды. Например, при рассмотрении доклада по ситуации в ЮАР, Комитет акцентировал внимание на проблемах деградации окружающей среды, была изучена проблема воздействия загрязненной атмосферы на здоровье ребенка, также было рекомендовано ЮАР активизировать свои усилия по содействию осуществлению программ устойчивого развития для предотвращения деградации окружающей среды, особенно в отношении загрязнения воздуха¹. При анализе доклада Иордании, Комитет, учитывая проблемы загрязнения питьевой воды в государстве, рекомендовал принять все надлежащие меры, включая международное сотрудничество, для предупреждения и ликвидации последствий разрушительного воздействия загрязнения окружающей среды и для улучшения доступа к питьевой воде детям².

На региональном уровне комиссии и суды по правам человека в своих решениях также затрагивают вопросы нарушения экологических прав человека. В трактовке экологических прав человека в различных регионах мира существуют значительные различия.

*Африканская комиссия по правам человека и народов*³ и *Африканский суд по правам человека и народов*⁴. Африканская Хартия прав человека и народов (Найроби, 26.06.1981), вступившая в силу 21.10.1986, в ст. 24 содержит следующее положение: «Все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию». Отметим, во-первых, здесь речь идет о коллективных, а не индивидуальных правах, а, во-вторых, акцент все же ставится на промыш-

¹ См.: Док. ООН. CRC/C/15/Add.122 (Concluding Observations on South Africa, 2000), para. 30. Подобная ситуация была при рассмотрении докладов по Кыргызстану и Гренаде, см.: Док. ООН. CRC/C/15/Add.127 (Concluding Observations on Kyrgyzstan, 2000), CRC/15/Add.121 (Concluding Observations on Grenada, 2000).

² См.: Док. ООН: CRC/C/15/Add.125, para. 50 (Concluding Observations on Jordan, 2000).

³ Создана на основании Африканской Хартии прав человека и народов (Найроби, 26.06.1981).

⁴ Создан на основании Протокола об основании Африканского Суда по правам человека и народов к Африканской Хартии прав человека и народов от 10.06.1998 (вступил в силу 25.01.2004). В 2006 г. были выбраны судьи, на 20.01.2008 ни одного дела не рассмотрено.

ленном развитии, нежели на благоприятном уровне окружающей среды. В Африке действует Африканская комиссия по правам человека и народов и Африканский суд по правам человека и народов. Хотя в Африканской Хартии зафиксировано право народов на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию, но истцы для защиты экологических прав человека основывают свои иски на основе нарушения права на максимально возможный уровень физического и психического здоровья (ст. 16 Хартии). Так в деле против Заира было установлено, что невозможность государства обеспечить такие базовые услуги как доступ к чистой питьевой воде говорит о нарушении ст. 16 Хартии¹.

В межамериканской системе защиты прав человека, проходящей в рамках Организации американских государств (ОАГ), экологические жалобы рассматриваются в свете нарушения права на жизнь, прав коренных народов², а в европейской системе защиты прав человека, которая происходит в Совете Европы (СЕ), экологические права можно защитить через право на частную жизнь. В целом, Американская и Европейская системы защиты прав человека, имеют богатую практику рассмотрения исков о защите экологических прав человека.

Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека. Для обеспечения защиты прав человека в ОАГ созданы Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека. Оба межгосударственных органа созданы на основе Американской конвенции о правах человека (22.11.1969). Любое лицо или группа лиц, неправительственная организация, государство могут подавать петиции и сообщения в Комиссию, содержащие обвинения или жалобы о нарушении Конвенции государством-членом. В суд могут обращаться только государства — стороны спора и Комиссия. Суд может рассмотреть спор только после рассмотрения дела Комиссией.

¹ См.: Сообщения 25/89, 47/90, 56/91 и 100/93.

² См., например: Абашидзе А.Х. Межамериканская система защиты прав человека и проблема защиты прав коренных народов // МЖМП. 2004. № 1. С. 55-75.

В Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан Сальвадор, 17.11.1988) содержится следующая трактовка экологических прав человека: «Каждый имеет право жить в здоровой окружающей среде и иметь доступ к основным государственным услугам, а государства содействуют защите, сохранению и улучшению окружающей среды».

Охрана окружающей среды требует, чтобы люди имели доступ к информации, участию в процессах принятия соответствующих решений, и к суду по вопросам, касающимся защиты окружающей среды. Эти экологические права опосредовано представлены в Американской конвенции. Право на экологическую информацию содержится в ст. 13 Американской конвенции: каждый имеет право на свободу мнения и его выражения, что означает свободу искать, получать и распространять информацию независимо от границ, как устно, так и в письменном и печатном виде. Участие общественности в процессе принятия решений по экологически значимым вопросам заключено в ст. 23 Американской конвенции: каждый гражданин обладает правом принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей. И, наконец, право на доступ к средствам судебной защиты имеется в ст. 25 Американской конвенции: каждый имеет право на прямое и быстрое обращение или любое другое действенное обращение в компетентные суды за защитой нарушенных основных прав.

В деле «Коренное сообщество Сумо против Никарагуа»¹ было признано, что распоряжение государством природными ресурсами коренных народов без его согласия влечет нарушение права собственности (ст. 21 Американской конвенции). Правительство Никарагуа предоставило иностранной концессии право вырубki леса на родной земле Сумо без консультации с сообществом Сумо. Комиссия установила в 1998 г., что правительство нарушает права человека в данном случае и передала дело в Американский суд. 31 августа 2001 г. Американский Суд постановил, что государство Никарагуа нарушило положения Американской конвенции, в том

¹ Решение по делу «*Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community v. Nicaragua*» (31.08.2001).

числе право собственности. По решению суда Никарагуа должны были принять внутренний закон для защиты прав коренных народов и выплатить 50 000 долл. США в качестве компенсации за моральный вред и 30 000 долл. США на покрытие судебных издержек и расходов.

В деле против Бразилии¹ в 1985 г. Комиссия установила правовую связь между качеством окружающей среды и правом на жизнь. Власти Бразилии нарушили положения Американской декларации прав и обязанностей человека 1948 г. при строительстве шоссе через территорию проживания племени Яномани. Эти действия привели к притоку некоренных народов, принесших инфекционные заболевания. Комиссия пришла к выводу, что правительство нарушило права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность и право на сохранение здоровья.

Помимо принятия индивидуальных жалоб Межамериканская комиссия по правам человека имеет право исследовать ситуации в области прав человека в целом, либо в отношении конкретных проблем в государстве — члене ОАГ. В 1997 г. были опубликованы исследования Комиссии, где уделено особое внимание экологическим правам коренных народов в Эквадоре и Бразилии². Остановимся подробнее на первом.

При расследовании ситуации в Эквадоре, Комиссия установила, что процесс добычи нефти влечет загрязнение воды, воздуха и почвы, в результате чего население региона Ориенте подвержено риску серьезных заболеваний (кожные заболевания, сыпь, хронические инфекции и заболевание желудочно-кишечного тракта). Кроме того, загрязнение рек повлекло гибель большого количества рыбы. Комиссия признала нарушение права на жизнь (ст. 11) и права на личную свободу и безопасность (ст. 7), поскольку загрязнение и деградация окружающей среды создает постоянную угрозу для жизни и здоровья людей. В окончательном заключении, Комиссия постановила, что загрязнение окружающей среды, вле-

¹ Дело 7615 (*Yanomani v. Brazil*, 1985).

² Доклад по ситуации с правами человека в Эквадоре (ОЕА/Ser.L/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 1997), Доклад по ситуации с правами человека в Бразилии (ОЕА/Ser.L/V/II.97, doc. 29, rev. 1).

кущее болезни для людей и угрозы здоровью, не совместимы с правами человека.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Практика защиты экологических прав человека в ЕСПЧ представляется особенно важной, поскольку российские граждане тоже имеют доступ к этому суду с 1998 г. Отсутствие экологических прав в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4.11.1950), на основании которой ЕСПЧ действует и разрешает споры, заставил искать защиты экологических прав путем толкования различных статей конвенции, в т.ч. путем расширительного толкования ст. 8 «Право на уважение частной и семейной жизни». Примером могут служить иски россиян, жителей города Череповец, проживающих около крупнейшего европейского металлургического завода, в связи с отсутствием защиты от производимого заводом загрязнения окружающей среды. Суд пришел к мнению, что качество частной жизни и домов в ужасном состоянии, а государство-ответчик не предприняло никаких шагов для реальной защиты заявителей от загрязнения окружающей среды, не отселило их в безопасную зону, не предоставило компенсации для возможности переселиться самостоятельно. Помимо этого, государство не предприняло эффективных программ по снижению выбросов. В Постановлении по делу «Фадеева против России»¹ Суд единогласно признал факт нарушения РФ ст. 8 Конвенции в отношении заявительницы и присудил ей, помимо судебных расходов, 6 тыс. евро в возмещение нематериального вреда. Одним из важных последствий этого решения стало Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека,² где указывается, что руководителям Территориальных управлений Роспотребнадзора необходимо принять следующие меры:

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 9.06.2005 Дело «Фадеева (*Fadeyeva*) против Российской Федерации» (жалоба № 55723/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 3.

² Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 17.04.2006 № 0100/4317-06-32 «Об организации санитарно-защитных зон на территории Российской Федерации» // Санитарно-эпидемиологический собеседник. 2006. № 7.

- повторно провести инвентаризацию промышленных объектов, требующих организации санитарно-защитных зон и их учет (срок июль 2006 г.);

- потребовать от предприятий разработать проекты организации и благоустройства санитарно-защитных зон и перечень мероприятий по их организации и благоустройству, включая переселение жителей (срок август 2006 г.);

- предъявить требования к предприятиям по организации производственного контроля за качеством атмосферного воздуха по факторам химического и физического воздействия на границе санитарно-защитных зон;

- ужесточить требовательность к руководителям предприятий, сооружений и иных объектов по обеспечению переселения жителей из санитарно-защитных зон, организации, благоустройству, озеленению их территории;

- шире практиковать передачу дел в судебные органы.

- довести до сведения исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей объектов о решении, принятом Европейским судом по правам человека, а также о необходимости прекращения практики заселения жителями территорий санитарно-защитных зон, как это имело место в г. Череповце с гражданкой Фадеевой, получившей квартиру на территории санитарно-защитной зоны ОАО «Северсталь», которая была утверждена в 1965 г.

В письме отмечено, что информацию о ходе работ по организации санитарно-защитных зон и переселению жителей необходимо представлять 2 раза в год к 15 февраля и 15 июля.

Также защитой экологического права человека на справедливую компенсацию от государства за экологический вред может служить защита права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 Конвенции). Более 10 000 переселенцев с загрязненных вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС территорий до настоящего времени не обеспечены благоустроенной жилой площадью, не получают достойной и заслуженной пенсии, но российские граждане стали активно использовать возможность обжаловать решения национальных судов в ЕСПЧ, что уже приносит свою выгоду. Так в деле *«Бурдов против России»* (Постановление от 7 мая 2002 г.) ЕСПЧ признал нарушение права А.Т. Бурдова на справед-

ливое судебное разбирательство по причине неисполнения в течение нескольких лет российскими органами социального обеспечения окончательных судебных решений о выплате заявителю компенсации и возмещении ущерба (с последующей индексацией), нанесенного его здоровью в ходе спасательных работ на Чернобыльской атомной электростанции. ЕСПЧ признал, что власти Российской Федерации должны выплатить заявителю 3000 евро в качестве компенсации морального ущерба. Также Суд обязал Россию представить Комитету Министров Совета Европы информацию о принятых мерах, позволяющих избежать новых нарушений, подобных отмеченным в Постановлении. В 2004 г. указанная информация была предоставлена¹. Российские власти приняли следующие меры общего характера для выполнения постановления Европейского Суда: урегулирование аналогичных дел, новая система индексации, публикация и распространение постановления. Российская Федерация выплатила задолженность, накопившуюся в результате неисполнения национальных судебных решений о выплате компенсаций и пособий жертвам Чернобыля, оказавшимся в положении, аналогичном положению заявителя (в целом, в период между январем и октябрём 2002 г. было выплачено 284,6 млн. рублей). Власти выполнили 5128 других внутренних решений об индексации пособий, выплачиваемых лицам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской атомной электростанции. Также были усовершенствованы бюджетные процедуры с тем, чтобы можно было предоставить необходимые средства органам социального обеспечения (2 152 071 000 руб. были выделены в 2003 г., 2 538 280 500 руб. — в 2004 г. и 2 622 335 000 — в 2005 г.) и дать им возможность выполнить их финансовые обязательства, предписанные аналогичными постановлениями. Кроме того власти приняли конкретные меры, открывающие возможность для урегулирования многочисленных аналогичных споров, разбирательством которых занимался Европейский Суд. Поэтому Суд исключил из списка дел к слушанию большое число этих жалоб после того, как констатировал, что правительство признает нарушения, выплачивает жертвам компенсации за нанесенный ущерб и невыплачен-

¹ См. Резолюция ResDH(2004)85 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 3.

ные проценты и возмещает им расходы, а также принимает меры общего характера (см., например, решение, вынесенное 4.09.2003 по делу «Алексенцева и 28 других против Российской Федерации»).

Что касается обязательства о регулярной индексации сумм, присужденных к выплате внутренними судами, то действовавшее в свое время законодательство предусматривало индексацию пособий по показателю стоимости жизни. Решением от 19 июня 2002 г. Конституционный Суд Российской Федерации квалифицировал эти законоположения неконституционными, поскольку они закрепляли систему, которой не хватало ясности и предсказуемости — в этом решении Суд сослался на заключения, сделанные Европейским Судом в постановлении по делу Бурдова. Поэтому 2 апреля 2004 г. российский парламент внес поправки в законодательство, регулирующее социальное обеспечение жертв Чернобыля. Новый закон, вступивший в силу 29 апреля 2004 г.,¹ предусматривает новую систему индексации пособий, привязанную к уровню инфляции, используемому для расчета федерального бюджета на следующий финансовый год. Таким образом, меры, принятые Россией по этому Постановлению ЕСПЧ, позволяют не допустить, чтобы лица, находящиеся в положении, аналогичном положению Бурдова, стали жертвами подобных нарушений.

Невозможность напрямую обжаловать в ЕСПЧ нарушение экологических прав, привело к обсуждению в Совете Европы проблемы реформы механизма ЕСПЧ. Стоит отметить, что Парламентская Ассамблея Совета Европы в 2003 г. рекомендовала государствам-участникам разработать дополнительный протокол к Конвенции, содержащий экологические права, закрепленные в Орхусской конвенции,² однако до сих пор этот документ не разработан.

¹ См.: ФЗ от 26.04.2004 № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и в статью 2 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Российская газета. 2004. № 90.

² Рекомендация ПАСЕ № 1614 от 27.06.2003, пар.10.

В целом следует заключить, что созданные межгосударственные механизмы для защиты экологических прав человека дополняют систему национальной судебной защиты и способствуют эффективной защите экологических прав человека на международном уровне.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ПРАВА НА ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ПРАВОСУДИЮ

В.А. Сучкова

аспирантка кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Важнейшей составляющей концепции устойчивого развития является обеспечение соблюдения прав человека, и в особенности прав нового поколения — экологических прав.¹ К таким правам относятся: право на благоприятную окружающую среду, право на информацию об окружающей среде, право на участие в принятии экологических решений, право на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, право на доступ к экологическому правосудию.²

Как справедливо подчеркивает М.М. Бринчук: «В контексте устойчивого развития в праве окружающей среды должен быть решен ряд задач, направленных на обеспечение соблюдения экологических прав граждан... Серьезнейшей задачей является также создание механизмов защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, признания экологических прав будущих поколений и создания механизмов их защиты».³

Большинство российских, да и зарубежных юристов полагает, что доступ к правосудию является, чуть ли не единственным полноценным гарантом прав человека, а одновременно и индикатором *состояния общества в контексте устойчивого развития*. «...Как

¹ См.: Калининченко П.А., Рациборская Д.Н. Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества // Экологическое право. 2003. № 2. С. 55-60.

² См.: Наше общее будущее. Доклад МКОСР. М., 1990. С. 281.

³ См.: Бринчук М.М. Право на благоприятную окружающую среду в контексте устойчивого развития. // Права человека как фактор устойчивого развития / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2000. С. 205.

показала практика последних двадцати лет, в течение которых международное сотрудничество в этой области стало весьма активным, этот крайне болезненный для человечества вопрос может быть решен только путем создания эффективных юридически обязательных механизмов... прозрачных и доступных общественности, которая бы контролировала их выполнение государствами и ответственными и должностными лицами, а также бизнес-сообществом. Реальной гарантией тому является доступ к процедурам обжалования допускаемых нарушений».¹

Существенный вклад в становление механизма гарантий вышеперечисленных экологических прав вносит Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г., принятая под эгидой ЕЭК ООН и ставшая продуктом процесса «Окружающая среда для Европы».

Международных соглашений по вопросам окружающей среды уже немало, но Орхусская конвенция — это документ принципиально нового типа. Это — не просто соглашение по охране окружающей среды. Это — соглашение об ответственности государств перед обществом, о гласности, об обязанности государств предоставлять доступ ко всей относящейся к делу информации и сотрудничать с общественностью и общественными организациями как с равноправными партнерами. Впервые сделана попытка на высоком международном уровне урегулировать процедурные вопросы доступа граждан к информации, к участию в принятии решений, к правосудию. Конвенция непосредственно увязывает проблему права на благоприятную окружающую среду с проблематикой основных прав человека и взаимоотношений между государством и обществом.

Чувство полного недоумения и горечи вызывает тот факт, что Российская Федерация до сих пор не присоединилась к этому общеевропейскому документу. Не присоединилась несмотря на то, что Конвенция полностью соответствует конституционным положениям и действующему законодательству страны и способна су-

¹См.: Перспективы присоединения России к Орхусской конвенции. М., 2004. С. 43.

щественно помочь в реализации гарантируемых Конституцией и законодательством прав граждан и общества в целом.

Анализ судебной и арбитражной практики показывает, что вопросы соблюдения конституционных прав граждан на информацию, на участие в демократическом процессе принятия решений различного уровня и значимости хотя и декларированы в Конституции РФ, в различных федеральных законах и подзаконных актах, на практике не решены. Отсутствует система подзаконных актов, способных создать отлаженную процедуру доступа общественности к информации и ее участия в принятии жизненно важных решений. Совершенствование законодательства в этой области является наиболее актуальной правовой проблемой России.

Статья 9 Орхусской конвенции детально регламентирует вопросы доступа к процедурам обжалования неправомερных решений государственных органов или должностных лиц, которые нарушают экологические права граждан. Согласно данной статье доступ к экологическому правосудию должен быть широким, открытым, справедливым, беспристрастным, своевременным и не связанным с недоступно высокими затратами. Конвенция — это только минимум, а не максимум для стран. Они имеют право обеспечить более широкий доступ к экологическому правосудию, чем это записано в Конвенции. В некоторых странах национальное законодательство должно быть изменено перед ратификацией Конвенции. В других странах это может быть сделано после ратификации. В третьей группе стран сама Конвенция становится частью национального законодательства. Но в каждой стране общественности необходимо помочь своим законодателям внести соответствующие необходимые изменения.

Все люди должны быть в состоянии осуществить свои экологические права. Каждая страна обязана предоставить представителям общественности «широкий доступ к правосудию». Если страна чрезмерно ограничивала использование своих судов в прошлом, теперь она должна открыть более широкий доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде.

Любой гражданин, отдельные граждане и их организации, правительственные должностные лица и коммерческие предприятия — все имеют право обратиться в суд (или в подобные учреждения) для защиты своих экологических прав.

Конвенция позволяет широко интерпретировать, кто имеет право обратиться в суд. Например:

Любой человек, кто запрашивал информацию и не получил ее или получил неадекватный ответ, может предъявить иск.

Любой человек, кому не позволили участвовать в принятии решений относительно окружающей среды, может предъявлять иск.

Любой человек может предъявлять иск другому частному лицу (включая предприятия) или органу государственной власти (например, ведомству или должностному лицу) за нарушения национальных экологических законов.

Любой человек может предъявить иск из-за нарушения «права каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния».

Неправительственная организация также может обращаться в суд. Единственное требование, предъявляемое в большинстве стран, — целью организации должна быть охрана окружающей среды.

В различных государствах существуют различные возможности обращения в суд за защитой собственных экологических прав. В общем, их можно разделить на четыре основных группы:

1) возможность обращения в суд за защитой экологических прав любого лица (Нидерланды, Ирландия);

2) возможность обращения в суд за защитой экологических прав любого заинтересованного лица (Франция, Великобритания, Испания, Швеция, Финляндия);

3) возможность обращения в суд за защитой экологических прав только при нарушениях индивидуальных прав истца (Германия);

4) возможность обращения в суд за защитой экологических прав, предоставленная соответствующим ассоциациям (Италия, Греция).

Орхусская Конвенция обязывает страны отказываться от узких ограничений на доступ к правосудию. В общем, человеку не нужно нести какой-либо ущерб или иметь специальный интерес. Орхусская Конвенция предлагает странам заменить такие концепции на более современные — наличие «достаточной заинтересованности».

«Достаточная заинтересованность» будет определена в соответствии с требованиями национального закона, но только, если эти требования также предоставляют «широкий доступ к правосудию». Если они его не предоставляют, то требования должны быть изменены. Национальные ограничения не должны противоречить целям Орхусской Конвенции.

Если процедура участия общественности нарушена, то очевидно, что интересы общественности ущемлены. Регистрация жалобы или иска относительно таких нарушений должна показать «достаточную заинтересованность» в проблеме.

Некоторые страны употребляют в своем национальном законодательстве «достаточный интерес» вместе с формулировкой «нарушение права». Такая формулировка может быть и дальше использована. Но она не может применяться старым способом. Законодательство или суды страны должны теперь более широко интерпретировать эту фразу, потому что Орхусская Конвенция требует от стран-участниц включения «широкого доступа к правосудию» в их концепцию защиты прав.

Важно как можно шире определить понятие правовых оснований для предъявления жалоб и исков в суды.

Существуют следующие формы доступа к правосудию при решении экологических вопросов:

- 1) обжалование в судебном порядке решений и действий, нарушающих экологические права граждан;
- 2) иски о возмещении вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду;
- 3) иски о прекращении экологически вредной деятельности.

Законодательство многих стран предусматривает возможность предупреждения причинения вреда. Опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность.

Правосудие не может быть «недоступно дорогим». Во многих странах стоимость процесса правосудия закрыла доступ гражданам или их группам к решению вопросов в суде. Страны должны рассмотреть учреждение других механизмов «по устранению или уменьшению финансовых и других препятствий» для доступа к правосудию. Для того, чтобы создать реальные гарантии доступа к экологической информации и к правосудию, необходимо, чтобы

тарифы на важную информацию, устанавливаемые государством, а также госпошлины и другие судебные расходы и издержки были соразмерны доходам общественности. Цена не должна служить препятствием для доступа к правосудию.

Конвенция требует, чтобы каждая страна предоставила гражданам право обращаться в «суд или в другой независимый и беспристрастный орган, учрежденный в соответствии с законом».

Некоторые страны могут продолжать использовать такие процедуры предварительного рассмотрения как альтернативные, выгодные для граждан.

В других странах существует требование об исчерпании административных процедур рассмотрения до обращения к судебным процедурам рассмотрения.

Интересным примером является судебная практика в Дании. Решения, основанные на Законе об управлении в сфере охраны окружающей среды или Акте о чистой воде, рассматриваются апелляционным Советом по экологическим вопросам. Хотя Государственный Совет рассматривает большинство экологических дел, существуют исключения. Например, если решение основано на Законе о пестицидах, жалобы рассматриваются Департаментом коммерции и промышленности. Данная специализация позволяет обеспечивать высокую осведомленность административных судов в соответствующих аспектах законодательства и политики государства, а также их теоретическую и техническую оснащенность для наиболее тщательного рассмотрения подведомственных им дел. Процесс рассмотрения не сводится только к правовой стороне дела. Государственный Совет на постоянной основе привлекает профессионального эксперта, работающего только на административные суды и проводящего полную техническую экспертизу при подготовке к судебным слушаниям, что абсолютно бесплатно для истца¹.

Важным отличием административного судопроизводства от гражданского является доскональность рассмотрения дела. Это особенно заметно, когда гражданскому суду приходится разрешать дела о государственных решениях, приравниваемых к закону или имеющих «общеобязательное» значение.

¹ Перспективы присоединения России к Орхусской конвенции. С. 49.

В любом случае, большинство стран рассматривает судебное разбирательство как последнюю меру, предпочитая активно участвовать в разработке решений правительства на начальной стадии и административных мер воздействия для защиты экологических прав.

Конвенция требует, чтобы национальные правительства обеспечили эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение. Судебное запрещение означает прекращение деятельности посредством решения суда. Некоторые страны в прошлом не имели данной судебной процедуры, но Орхусская конвенция требует ее наличия.

Каждая страна должна гарантировать, что представители общественности имеют доступ к административным и судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия и частных лиц, и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства.

Конвенция также будет содействовать социальной стабильности, так как люди будут знать, что государство интересуется их мнением. Все граждане будут вправе считать себя участниками демократических процессов.

Эффективное использование Конвенции не является роскошью.

Орхусская Конвенция важна как для государственных органов управления, так и для простых граждан и экологических неправительственных организаций.

Сравнительный анализ российского законодательства, как материальных, так и процессуальных норм, с соответствующими положениями Орхусской конвенции показывает, что процессуальных препятствий для деятельности судов нет, но возникают трудности, связанные с толкованием понятия, видов, режима экоинформации, с обеспечением «экологических» жалоб и исков и исполнением судебных решений, а также с профессиональной подготовленностью судей для решения дел по существу. Красноречивым свидетельством этого является относительно небольшая судебная практика по данному рода делам, а также отсутствие четкого механизма функционирования системы государственных органов, распоряжающихся экологической информацией.

Судебная практика ограничена по двум основным причинам: во-первых, российские граждане не склонны обращаться в суд за защитой своих прав; во-вторых, как правило, судебная защита права на доступ к экологической информации производна от судебной защиты права на благоприятную окружающую среду и права на возмещение ущерба, причиненного жизни, здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Хотя имеются отдельные примеры судебного рассмотрения уголовных и гражданских дел, непосредственно связанных со сбором, распространением, отказом в предоставлении экологической информации.

ПЕРЕГОВОРЫ О ВВЕДЕНИИ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Е.В. Киселева

кандидат юридических наук,
ст. преподаватель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов.

31 мая 2003 г. установление безвизового режима было официально провозглашено долгосрочной перспективой сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом; однако до сих пор даже примерные сроки полного отказа от виз между сторонами не ставятся. В сложившихся условиях представляется полезным проанализировать, какая работа проведена на пути достижения этой заветной для многих россиян цели.

В переговорном процессе между Российской Федерацией и Европейским Союзом об отмене виз можно выделить три этапа:

первый — 1993-2000 гг.: установление сотрудничества между Россией и ЕС, формирование его правовой базы и взаимных стратегий;

второй — 2000-2002 гг.: постановка проблемы перехода к безвизовым отношениям в контексте расширения ЕС и вызванной этим угрозы введения виз на пути из России в Россию (проблема калининградского транзита);

третий — 2003 г. — настоящее время: продвижение к безвизовому режиму.

Первый этап — предварительный. Он характеризуется выстраиванием отношений на фоне смены политических парадигм существования мира. В начале 90-х гг. XX века, когда пал «железный занавес» и многополярность должна была сменить биполярность, Россия и Европейский Союз стремились закрепить базу для сотрудничества и партнерства в кардинально изменившихся усло-

виях. Обращение за основой к документам Организации по сотрудничеству и безопасности в Европе (далее ОБСЕ) — детищу холодной войны — свидетельствовало о том, что противостояние и недоверие не могли быть оставлены в прошлом одним росчерком пера. Поэтому в документах, определяющих принципы взаимоотношений, не могло быть и речи о таком частном случае, но с другой стороны таком показательном в плане равенства и единства сторон, как безвизовый режим взаимных поездок граждан. Взаимные опасения, в данном контексте это прежде всего незаконная миграция, отражены были.

Совместная политическая декларация о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом, подписанная в Брюсселе 9 декабря 1993 г.¹, включила положения о том, что «Стороны поддерживают инициативы, направленные на развитие сотрудничества в областях культуры и туризма, в интересах более глубокого взаимопонимания между их народами. Стороны договорились развивать сотрудничество в области предотвращения незаконной деятельности, в особенности сотрудничество, нацеленное на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, нелегальной иммиграцией и другими правонарушениями». Показательно декларирование гуманитарных аспектов в одном абзаце с противодействием преступности.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве², очерчивающее основные цели и механизмы сотрудничества, не содержит вообще упоминания рассматриваемых проблем, однако Совместная декларация в отношении ст. ст. 26, 32, 37 провозглашает, что «выдача виз и видов на жительство в соответствии с законами и правилами России и государств-членов соответственно осуществляются способом, соответствующим принципам Заключительного документа Боннской Конференции СБСЕ, в частности с целью содействия быстрому въезду, пребыванию и передвижению деловых людей в России и государствах-членах... Стороны согласны в том, что

¹ Дипломатический вестник. 1994. № 1-2. С. 15-16.

² Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, Корфу, 26 июня 1994 г. // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

важным элементом в этой связи является своевременное заключение соглашений о реадмиссии между Россией и государствами-членами». Послабление режима снова сопровождается охранительными мерами. Зато визы уже фигурируют в рамках развития и диверсификации экономических отношений, ибо упомянутый документ Боннской встречи гласит, что «государства-участники желают создавать благоприятные условия для гармоничного развития и диверсификации своих экономических отношений, основанных на международно-согласованных нормах и практике... Они соглашаются разрешать и поощрять прямые контакты между деловыми людьми на всех уровнях торговли и стадиях промышленного производства, а также на уровне конечных потребителей. В этих целях они будут, согласно своим соответствующим обязательствам, принятым в рамках процесса СБСЕ, облегчать быстрый въезд, пребывание и свободное передвижение деловых людей на своей территории»¹.

Динамичное развитие отношений России и ЕС, обусловленные воспринимаемыми с воодушевлением политическими и экономическими преобразованиями в России и осознанием огромного экономического потенциала, привели к большей конкретике в формулировании концептуальных основ взаимоотношений и взаимных ожиданий, что было отражено в коллективных стратегиях России и Европейского Союза.

В Коллективной стратегии ЕС по отношению к России от 4 июня 1999 г. вопрос визового сотрудничества оговорен прямо. Он упомянут в следующей форме: «путем усиления диалога с Россией по вопросам приведения российской визовой политики в соответствие с политикой Европейского Союза через введение визовых требований, соответствующих стандартам ЕС, и проездных документов, обеспеченных достаточно эффективной защитой от подделки»². При

¹ Документ Боннской конференции по экономическому сотрудничеству в Европе, проведенной во исполнение соответствующих положений Итогового документа венской встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бонн, 19 марта — 11 апреля 1990 г.

² См.: Коллективная стратегия Европейского Союза по отношению к России, Кельн, 3-4 июня 1999 г. // Официальный сайт представительства Европейской Комиссии в России,

всем учете внутреннего характера данного документа необходимо отметить патерналистский тон закладываемого диалога, а также расположение приведенной цитаты в части борьбы с организованной преступностью, отмыванием денег, незаконной торговлей людьми и наркотиками; сотрудничества в судебной области.

Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 гг.)¹ содержит лишь упоминание виз в контексте обеспечения интересов России при расширении ЕС и трансграничного сотрудничества.

В преддверии расширения ЕС в 2004 г. Россия и Европейский союз получили опыт взаимодействия по визовым вопросам, столкнувшись с проблемой так называемого калининградского транзита. Калининградская область попала в окружение стран-участников ЕС, став анклавом Евросоюза. Вопрос доступа в Калининград российских граждан железнодорожным транзитным транспортом через территорию суверенной, стремившейся в Европейский Союз Литвы (далее, калининградский транзит) стал одним из наиболее сложных вопросов, которые определяли взаимоотношения России и Евросоюза на рубеже тысячелетий².

<http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_319.htm>, последнее посещение 13 января 2005 г..

¹ Принята в Хельсинки 22 октября 1999 г. См.: Дипломатический вестник. 1999. № 11. С. 20-28.

² Калининградская область — это самый западный регион Российской Федерации, перешедший к СССР по результатам Второй мировой войны в соответствии с решением Потсдамской конференции 1944 г. Калининград расположен на берегу Балтийского моря, оторванный по суше от остальной части России территориями суверенных государств. Калининград может быть связан с остальной частью страны тремя наземными путями: через Литву и Латвию, Литву и Беларусь или Польшу и Беларусь. Каждый из них имеет примерную протяженность в 700 км. Литовско-белорусский вариант предоставляет максимальные удобства для пассажиров, на него приходится порядка 80% от всего пассажиропотока между Калининградской областью и «материком». Поэтому он имеет особую важность для России. Подробнее см.: Киселева Е.В. Калининградский транзит — не самое высокое достижение российской дипломатии // Международные отношения на рубеже XX-XXI веков: Материалы Первой межвузовской научно-практической конференции сту-

Дело в том, что с момента независимости Литвы в 1991 г., когда калининградский транзит из внутригосударственного превратился в международный, транзитный поезд давал россиянам возможность железнодорожного сообщения, не обремененную формальностями.

Однако с приближением членства в ЕС¹ Литва приняла на себя ряд обязательств, с которыми безвизовое сообщение между двумя частями России по ее территории вошло в противоречие. Это, главным образом, общая обязанность привести внутреннее законодательство и международные обязательства в соответствие с правом Европейских Сообществ² (копенгагенские критерии), из которой следовала необходимость применения Шенгенских достижений, т.е. единых норм по вопросу, в том числе, пересечения границ гражданами третьих стран. В соответствии с Регламентом Совета 539/2001, Россия относится к государствам, граждане которых обязаны иметь визу для въезда в Шенгенскую зону.

Когда вопрос калининградского транзита вышел на политический уровень, принципиальные позиции сторон сводились к следующему. Россия, дорожа военным приобретением Советского Союза, не допускала и мысли о вводе виз для Калининградского транзита. Она настаивала на сохранении безвизовой схемы на том основании, что иначе будет нарушено право россиян на свободное перемещение граждан России по территории государства, гарантированное как российской Конституцией, так и международно-правовыми документами (ведь суверенитет над Калининградом никем не оспаривался), и, кроме этого, рассматривала введение виз

дентов, аспирантов и молодых ученых. Москва, 28 апреля 2005 г. М., 2005. С. 42-45.

¹ Литва подала заявку о вступлении в Европейский Союз 9 декабря 1995 г. См.: Agenda 2000 — Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15 July 1997, DOC/97/15, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/lithuania/li-op-en.pdf>>, visited on 6 February 2005.

² См.: Chapter 26. External relations. Commission's Regular Report on Lithuania, Brussels, 13 November 2001, SEC (2001) 1750.

на данном участке как угрозу собственной территориальной целостности и безопасности¹.

Литовский приоритет заключался в максимально скором вхождении в Шенгенскую зону, при сохранении позитивных отношений с Россией. Поэтому, с одной стороны, Литва была готова привести свою практику и обязательства в отношении России и Калининградского транзита, в частности, в соответствие с требованиями Шенгенского права, однако, с другой стороны, при согласии Евросоюза, Литва не возражала и против сохранения существовавшего на 2000 год режима².

Европейский Союз имел четкие границы возможных компромиссов, которые заключались в применении к Калининградскому транзиту стандартных требований, предъявляемых Шенгенскими соглашениями к вопросам пересечения внешних границ, т.е. настаивал на полном применении к данному случаю обычных процедур для третьих стран. Положения Шенгенских достижений были сразу объявлены необсуждаемыми пределами возможных соглашений с Россией³.

Другими словами, Литва уступила инициативу в решении вопроса Калининградского транзита России и Евросоюзу, а последние твердо стояли на противоположных позициях относительно возможности сохранения транзита безвизовым или введения виз.

В итоге, 11 ноября 2002 г. было подписано Совместное заявление между Российской Федерацией и Европейским Союзом о транзите между Калининградской областью и остальной частью России⁴. В этом заявлении была закреплена схема с использовани-

¹ См.: Baxendale J. EU-Russia Relations: Is a 2001 a Turning Point for Kaliningrad? // European Foreign Affairs Review. 2001. № 6. P. 439-440.

² См.: Маркушин В. Радмиссией — по Еврокомиссии // Красная звезда, 17 октября 2002 // <http://www.redstar.ru/2002/10/17_10/3_01.html>, последнее посещение 5 февраля 2005 г.

³ См.: The EU and Kaliningrad. Communication from the Commission to the Council, COM(2001)26 final, Brussels, 17 January 2001.

⁴ См.: Совместное заявление Российской Федерации и Европейского Союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации, Брюссель 11 ноября 2002 г. // Дипломатический вестник. 2002. № 12. С. 17-18; подробнее см.: Киселева Е.В. Калининградский транзит — не самое высокое достижение российской

ем «упрощенных транзитных документов», которые были охарактеризованы некоторыми российскими политиками как «визы, вид сбоку»¹.

Помимо этой схемы, которая, безусловно, являясь уступкой со стороны Европейского Союза, все же лишь частично удовлетворила первоначальные требования России, Россия согласилась подписать соглашение о реадмиссии с Литвой², а также ратифицировала договор о государственной границе³, находившийся в «подвешенном» состоянии около пяти лет и являвшийся средством давления на Литву в спорных моментах двусторонних отношений. В обмен Россия получила обязательство ЕС начать изучение возможности введения высокоскоростного безостановочного поезда на литовском участке Калининградского транзита⁴. Обмен, по признанию большинства аналитиков, неравноценный⁵.

Переговоры показали жесткость позиции ЕС и последовательность его приверженности следования визовой политике Сообще-

дипломатии // Международные отношения на рубеже XX-XXI веков: Материалы Первой межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Москва, 28 апреля 2005 г. М., 2005. С. 42-45.

¹ См.: Абрамов В., Кузин В. В поисках ответа на двойной вызов: Калининградская область и расширение ЕС // Pro et Contra. 2003. № 8:1. С. 79.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской республики (Соглашение о реадмиссии) // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3558.

³ См.: Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о российско-литовской государственной границе. Москва, 24 октября 1997 г. // СЗ РФ. 2004. № 17. Ст. 1592. (Ратифицирован Федеральным законом от 9 июня 2003 г. № 72-ФЗ.)

⁴ По результатам проведенного исследования введение высокоскоростного поезда было признано экономически нецелесообразным.

⁵ См., например: Киселева Е.В. Калининградский транзит — не самое высокое достижение российской дипломатии // Международные отношения на рубеже XX-XXI веков: Материалы Первой межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Москва, 28 апреля 2005 г. М., 2005. С. 42-45.

ства. Россия же, к сожалению, поднимала политическую шумиху, не привлекая аргументов права, которые были на ее стороне¹.

Позитивным итогом переговоров по Калининградскому транзиту явилась так называемая инициатива Путина — Проди о переходе в долгосрочной перспективе к безвизовому режиму, озвученная в Санкт-Петербурге 31 мая 2003 г.² (в 2002 г. подобная инициатива была озвучена Д. Рогозиным, а в апреле 2003 г. МИД России передал Европейскому Союзу предложения по поэтапному введению безвизового режима в форме таблицы³). Именно от этого заявления мы отсчитываем начало современного этапа переговоров о введении безвизового режима.

Когда идея усиления сотрудничества между Россией и ЕС обрела форму плана создания в долгосрочной перспективе четырех общих пространств в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г., визовые аспекты были отнесены к общему пространству свободы, безопасности и правосудия и включены в соответствующую «дорожную карту»⁴.

¹ В вопросе калининградского транзита Россия могла апеллировать к тому, что, право прохода между анклавом и основной частью государства, с одной стороны, признано в международном праве в качестве принципа, с другой стороны, к сообщению с Калининградом применима концепция международного сервитута. См.: Kiseleva E. Visa access to an enclave from the point of international law // SJTU Human Rights Law Review. 2007. April.

² См. Совместное заявление по итогам саммита. См. также: Войников В.В. Перспективы установления безвизового режима между Россией и странами Шенгенского союза (правовые аспекты) // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006. С. 330.

³ См.: Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. С. 253.

⁴ «Дорожные карты» были подписаны 10 мая 2005 г. См.: Официальный сайт представительства Европейской Комиссии в России; см. также: Абашидзе А.Х., Киселева Е.В. «Дорожные карты» по общим пространствам // *Libet Amicorum honouring Gennady P. Zhukov*. Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 29 апреля 2005 г. / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. М., 2005. С. 283–287.

Характерно, что, с одной стороны, проблема облегчения передвижения людей была обозначена на первом месте в части свободы. С другой стороны, создание общего пространства как такового в данной сфере, единственное, было прямо отнесено к долгосрочной перспективе (параграф 1 преамбулы «дорожной карты»).

В «дорожной карте» нашел закрепление подход, предложенный ЕС: параллельное проведение переговоров по облегчению выдачи виз и реадмиссии в краткие сроки, тогда как безвизовый режим поездок отложен на долгосрочную перспективу. Россия желала увязать заключение соглашения о реадмиссии с полной отменой виз, но не смогла провести свою позицию в жизнь. На встречах в 2004 г. подтверждалась приверженность установленной цели введения безвизового режима в долгосрочной перспективе¹, что и было реализовано.

Важный шаг был сделан 25 мая 2006 г. — в Сочи были подписаны Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза и реадмиссии, которые вступили в силу 1 июня 2007 г. Соглашение об упрощении выдачи виз стало первым соглашением Европейского Союза такого рода, но не последним². Для того, чтобы два соглашения действовали в отношении всех членов Европейского Союза и всех участников Шенгенских достижений, параллельно проводятся переговоры по

¹ См.: Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия — ЕС, Люксембург, 27 апреля 2004 г., http://president.kremlin.ru/interdocs/2004/04/27/0000_type72066_75288.shtml?type=72066, последнее посещение 10 января 2007 г.; Совместное сообщение для печати «Саммит Россия — Европейский Союз», Гаага, 25 ноября 2004 г., http://president.kremlin.ru/interdocs/2004/11/25/0000_type72067_80204.shtml?type=72067, последнее посещение 10 января 2007 г.

² Например, 22 мая 2007 г. начались переговоры между ЕС и Сербией по поводу заключения двух аналогичных документов. См.: European Commission. Agreements on visa facilitation and readmission between the European Community and Serbia are initialled today. 22 May 2007 // <http://www.libertysecurity.org/spip.php?page=recherche&recherche=visa>, последнее посещение 7 июня 2007 г.

присоединению к двум соглашениям Великобритании, Ирландии, Дании, Норвегии и Исландии¹.

Соглашение об облегчении выдачи виз вносит решающий вклад в создание Европы без разделительных линий, тогда как через реадмиссию мы «эффективно боремся с незаконной миграцией и вносим вклад в совместное управление миграцией», — отметила г-жа Б. Ферреро-Вальднер².

Учрежденная на весеннем саммите Рабочая группа по изучению условий для перехода к безвизовому режиму функционирует до настоящего времени. Вопросы, рассматриваемые ею сейчас сосредоточены на обеспечении надежности проездных документов, надежности границ и т.д.

Важнейшее заявление в контексте диалога о введении безвизового режима было сделано по результатам встречи Постоянного Совета Партнерства Россия — ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия, прошедшего в Москве 23-24 апреля 2007 г. Россия и ЕС «договорились начать диалог по изучению условий для взаимных безвизовых поездок»³. Принципиальная договоренность перенести диалог с экспертного уровня на высший позволила начать делать предположения относительно конкретных сроков окончательного отказа от виз. Так, в мае 2007 г. глава постоянного представительства Европейской Комиссии в России М. Франко заявил, что организация безвизового режима может занять два го-

¹ Великобритания и Ирландия (члены ЕС) не входят в Шенгенскую зону, но присоединились к соглашению о реадмиссии; Дания признает «черный» и «белый» шенгенские списки, но должна подписать самостоятельное соглашение о реадмиссии в силу своей особой позиции; Норвегия и Исландия участвуют в Шенгенских достижениях, не будучи участниками ЕС.

² Ferrero-Waldner B. EU-Russian visa facilitation and readmission agreements. Statement to the European Parliament plenary session. Strasbourg, 14 February 2007 // SPEECH/07/80. P. 3.

³ Совместное заявление Постоянного Совета Партнерства Россия-ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия. Москва, 23-24 апреля 2007 г. Департамент информации и печати МИД РФ // <www.mid.ru/brp_4.nsf/0/80E86046BC662FE4C32572C8003E2D85>, последнее посещение 27 апреля 2007 г.

да¹, но в дальнейшем снова отказался делать предположения о конкретных сроках.

Таким образом, в направлении установления безвизового режима между Россией и Европейским Союзом проделана большая работа. Основываясь на проведенном исследовании представляется целесообразным остановить внимание на нескольких аспектах.

Прежде всего, представляется целесообразным перенести вопрос в техническую и практическую плоскости из политической, что, несомненно, будет только способствовать эффективности переговоров. Принципиальная возможность такого рода была продемонстрирована Европейским Союзом при рассмотрении прогресса в присоединении государств Балтии к Шенгенским достижениям. С другой стороны, есть результаты применения соглашений о реадмиссии с Литвой и по двум соглашениям с Европейским Союзом, которые свидетельствуют о преувеличенности опасений Европейского Союза, связанных с введением безвизового режима с Россией.

Далее, необходимо учитывать особенности ведения диалога, который начался и продолжается в контексте достижений Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе², но стремится к перенесению акцентов из области безопасности в область экономики.

Поскольку соглашение о реадмиссии между сторонами уже заключено, Российской Федерации необходимо осуществить переход на паспорта с использованием биометрических данных идентификации личности, что позволит снизить риск незаконного использования документов и, в совокупности с соглашением о реадмиссии, компенсирует отказ от виз.

¹ Организация безвизового режима между РФ и ЕС может занять два года. 28 мая 2007 г. // Российское агентство международной информации РИА «Новости», <http://www.rian.ru/world/foreign_russia/20070528/66190411.html>, последнее посещение 31 мая 2005 г. Необходимо отметить, что указание сроков имеет пока спорадический характер.

² О понятиях «большой» и «широкой» Европы см.: Энтин М.Л. Интеграционные процессы на европейском континенте. Политико-правовые аспекты // Московский журнал международного права. 2006. № 4 (64). С. 4-18.

Поскольку введение безвизового режима *de facto* имеет ступенчатый характер (на данный момент осуществлена постановка проблемы и ее изучение, облегчение), следует настаивать на введении полного безвизового режима в качестве следующего шага.

Перспектива введения безвизового режима между Россией и Европейским Союзом заявлена на долгосрочную перспективу. Но, по глубокому убеждению автора, может стать реальностью и в среднесрочной перспективе.

В заключение приведем небольшой обзор литературы по проблеме отмены виз между РФ и ЕС, поскольку теоретическое осмысление проблемы установления безвизового режима, направленное на выработку практических рекомендаций, несколько раз предпринималось в юридической науке России¹. Общее и главное, что прослеживается во всех работах, — это указание на комплексный характер визовой проблемы и необходимость постепенного перехода к безвизовому режиму.

¹ См. в порядке опубликования: Безвизовый режим между Россией и ЕС: от утопии к реальности? М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2003; Энтин М.Л. Важный этап сближения. Размышления о совершенствовании визового режима между РФ и Европейским Союзом // Европа. Апрель 2004. № 4 (38), <http://www.delrus.ec.europa.eu/em/42/eu38_08.htm>, последнее посещение 20 марта 2007 г.; Безвизовый режим между Россией и ЕС: «Дорожная карта». М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2004; Энтин М.Л. Введение безвизового режима в отношениях между Россией и Европейским Союзом: от утопии к действительности // Европейские страны СНГ: место в «Большой Европе» / Под ред. В. Грабовски, А.В. Мальгина, М.М. Наринского (отв. ред.). М.: Международные отношения, 2005. С. 229-251; Кликунова В. Реалии безвизового сотрудничества между ЕС и РФ // Обозреватель — Observer. 2005. № 9. http://www.rau.su/observer/N9_2005/9_09.NTM, последнее посещение 1 марта 2007 г.; Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 годах. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. Глава 22. С. 238-283; Войников В.В. Перспективы установления безвизового режима между Россией и странами Шенгенского союза (правовые аспекты) // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006. С. 330-339. В Европейском Союзе целостного академического исследования не проводилось.

В 2003 г. общественный комитет «Россия в объединенной Европе» провел семинар об отмене виз между Россией и Европейским Союзом с привлечением заместителя министра иностранных дел РФ В. Чижова, депутата Государственной Думы России В. Рыжкова, главы представительства Европейской Комиссии в России Р. Райта и посла Финляндии в РФ Р. Нюберга¹. Хотя меры, которые необходимо предпринять, назывались участниками достаточно единообразно², глава представительства Европейской Комиссии в России подчеркнул, что нет определенного списка условий, выполнение которых давало бы России право требования изменения режима поездок граждан. Посол Р. Нюберг выступил за то, чтобы при обсуждении проблемы отмены виз доминировал технический, а не политический элемент, тогда как В. Рыжков отметил, что именно политически Европейский Союз и не готов переходить на безвизовый режим.

Профессор М.Л. Энтин высказывается также в пользу поэтапного движения к установлению безвизового режима. Помимо сложности и комплексного характера визового вопроса, поэтапность, по мнению профессора Энтина, оправдана ее эффектом снижения остроты вопроса³. Поскольку безвизовый режим — это «своего рода кредит доверия» государству, поэтапная отмена виз могла бы быть опосредована механизмом поручительства на период накопления необходимого доверия, т.е. своего рода страхованием лиц, выезжающих в Россию или Европейский Союз, которое бы гарантировало возврат назад, достойное размещение и наличие средств к существованию⁴.

¹ Наиболее подробно о семинаре см.: Безвизовый режим между Россией и ЕС: от утопии к реальности? М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2003; а также: Петров С. Отмена виз: утопия или реальность? // Европа. Апрель 2003. № 4(27), <www.delrus.ec.europa.eu/em/31/eu27_07.htm>, последнее посещение 20 марта 2007 г.; Кликунова В. Указ. соч.

² Это, прежде всего, введение мер по предотвращению незаконного пересечения границ, усиление надежности документов и реадмиссия.

³ См.: Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 годах. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. С. 253.

⁴ Там же. С. 255.

Предложенная профессором Энтиним схема введения безвизового режима предполагает движение по нескольким направлениям одновременно. Она может быть передана следующим образом. На первом этапе снижается стоимость виз и сроки выдачи виз (до 10 дней), увеличивается до двух лет срок действия многократных виз; согласовываются требования и стандарты биометрических паспортов, план действий по расширению пространства свободы безопасности и законности; подписывается соглашение о реадмиссии¹.

На втором этапе отменяется плата за выдачу виз, а сроки рассмотрения сокращаются до 1-2 дней, осуществляется переход к визам действительным пять лет; вводится селективный безвизовый режим (для обладателей дипломатических, служебных паспортов, для выезжающих на лечение или к близким родственникам, на учебу или для участия в совместных научных исследованиях); совершенствуется законодательство для введения биометрических паспортов, компетентные службы оснащаются необходимым оборудованием, начинается выдача документов нового образца; согласовывается и вводится в действие система универсального страхования поездок; создаются совместные специализированные службы по сотрудничеству в области миграции, борьбы с преступностью и охраны границ².

На третьем этапе вначале вводится выдача виз без подтверждающих документов, без явки; безвизовый режим вводится для всех видов обменов (молодежные, культурные, научные и т.д.); все желающие обеспечиваются документами нового поколения; наличие страхования поездки признается эквивалентным наличию визы. И на четвертом этапе вводится безвизовый режим для всех категорий граждан³.

Доцент В.В. Войников считает, что «целесообразно рассмотреть вопрос о возможности заключения между Россией и ЕС предварительного договора об условиях, сроках и порядке перехода к безвизовым отношениям. В нем могли бы оговариваться законодательные, административные и политические мероприятия, прово-

¹ Там же. С. 259.

² Там же. С. 259-260.

³ Там же. С. 261.

димые каждой стороной»¹. Саму процедуру перехода к безвизовым отношениям В.В. Войников предлагает разделить на три этапа: на первом — следует взаимно упростить процедуру выдачи виз; на втором — ввести безвизовый режим для посещения приграничных областей (Калининградской, Псковской и Ленинградской); на третьем, при условии положительной оценки осуществления двух предыдущих этапов, ввести окончательный и полный безвизовый режим². Представляется нецелесообразным, однако, давать согласие на поэтапность перехода к отмене виз. С одной стороны, этапы фактически прослеживаются, с другой стороны, — введение безвизового режима очень гибко применяется нашими партнерами.

Работа «Безвизовый режим между Россией и ЕС: “Дорожная карта”», равно как статья В. Кликуновой в журнале «Обозреватель — Observer» и статья С. Петрова в журнале «Европа»³ в основном концентрируются на мнениях участников форума, проведенного в 2003 г. Комитетом «Россия в объединенной Европе».

¹ См.: Войников В.В. Перспективы установления безвизового режима между Россией и странами Шенгенского союза (правовые аспекты) // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006. С. 333.

² Там же. С. 336-337.

³ См.: Безвизовый режим между Россией и ЕС: «Дорожная карта». М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2004; Кликунова В. Реалии безвизового сотрудничества между ЕС и РФ // Обозреватель — Observer. 2005. № 9. http://www.rau.su/observer/N9_2005/9_09.htm, последнее посещение 1 марта 2007 г.; Петров С. Отмена виз: утопия или реальность? // Европа. Апрель 2003. № 4(27), <www.delrus.ec.europa.eu/em/31/eu27_07.htm>, последнее посещение 20 марта 2007 г.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СОВЕТА ЕВРОПЫ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Е.С. Алисиевич

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

Совет Европы и Европейский Союз — две международные региональные организации, в основе деятельности которых лежат три основополагающие ценности: демократическая стабильность, права человека и верховенство права¹. Стремясь к достижению уставных целей, Совет Европы (далее — СЕ) и Европейский Союз (далее — ЕС), призваны дополнять друг друга, обеспечивать взаимодействие государств-членов этих организаций в различных областях по широкому кругу вопросов, в том числе, в области прав и свобод человека, формируя совместными усилиями единое общеевропейское политическое, правовое и культурное пространство — Европу без разделительных линий.

Обеспечение и защита прав и свобод человека относится к числу традиционных и наиболее динамично развивающихся сфер сотрудничества СЕ и ЕС. Значение этого направления взаимодействия двух организаций подчеркивается в разделе «Права и основные свободы человека» Меморандума о взаимодействии СЕ и ЕС

¹ См., например: Доклад премьер-министра Великого Герцогства Люксембург Жана-Клода Юнкера на тему: «Совет Европы — Европейский союз: единая цель для европейского континента», подготовленный в соответствии с п.10 Итоговой декларации, принятой на Третьем саммите Совета Европы (Варшава, 16-17 мая 2005г.), и представленный автором 11 апреля 2006 г. на 57-й сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в Страсбурге // http://www.coe.mid.ru/d2_r.doc

2007 г.¹ (далее — Меморандум). В соответствии с п. 16 Меморандума, партнерство СЕ и ЕС в этой области основано на принципе неделимости и универсальности прав человека, уважении стандартов, закрепленных в основополагающих соглашениях ООН и СЕ, прежде всего, в Конвенции СЕ о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — ЕКПЧ).

Определяющее значение для сотрудничества СЕ и ЕС в области прав и свобод человека имеют положения п. 19 Меморандума, согласно которому должно обеспечиваться единство и взаимообусловленность норм права СЕ и ЕС в области прав и свобод человека. В Меморандуме также перечислены основные направления сотрудничества двух организаций в области обеспечения и защиты прав и свобод человека: защита национальных меньшинств; борьба с дискриминацией, расизмом, ксенофобией и нетерпимостью; борьба с применением пыток и бесчеловечным обращением; борьба с торговлей людьми; защита прав детей; развитие права на образование и защита свободы выражения мнения и распространения информации.

В период с 2000 по 2007 г. взаимодействие СЕ и ЕС в области прав человека претерпело существенные изменения, обусловленные тремя основными факторами:

1) принятием в 2000 г. Хартии ЕС об основных правах², которая вступила в силу в отношении членов ЕС после подписания 13 декабря 2007 г. лидерами 27 государств ЕС Лиссабонского договора³;

2) принятием в 2004 г. Протокола № 14 к ЕКПЧ⁴, предусматривающего возможность присоединения ЕС к ЕКПЧ;

¹ См.: Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским Союзом. СМ(2007)74, принятый на 117-й сессии Комитета министров Совета Европы, состоявшейся 10 мая 2007 г. // <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp>

² См.: Хартия ЕС об основных правах человека от 7 декабря 2000 г. // http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm

³ Великобритания и Польша получили частичный «иммунитет» с тем, чтобы их внутренние законы не противоречили Хартии.

⁴ См.: Протокол № 14 к Конвенции СЕ о защите прав человека и основных свобод 1950 г. от 13 мая 2004 г. // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm>

3) учреждением в 2007 г. Агентства ЕС по основным правам человека¹.

Параллельное, в значительной степени обособленное развитие контрольных механизмов и правовых стандартов СЕ и ЕС в области прав человека, способствующее росту риска формирования двойных стандартов в рамках единого европейского правового пространства, привели к существенному осложнению взаимодействия СЕ и ЕС в области прав человека. В настоящее время это взаимодействие — баланс между ЕКПЧ и Хартией ЕС об основных правах (далее — Хартия), деятельностью Суда справедливости Европейских Сообществ (далее — Суда ЕС) и Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), Комиссара СЕ по правам человека и Агентства ЕС по основным правам человека.

Конвенция СЕ о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Хартия ЕС об основных правах человека 2000 г.

ЕКПЧ — основополагающее соглашение СЕ о правах человека, текст которого, в совокупности с Протоколами к этому документу, включает перечень прав и свобод человека, признаваемых и гарантируемых всеми государствами — членами СЕ.

Хартия в редакции, обнародованной 12 декабря 2007 г. в Страсбурге, по словам Ж. Сократеша (премьер-министр Португалии и Председатель Европейского Совета), стала «частью общего достояния ЕС» и, по мнению С. Кашкина, «представляет собой первый фундаментальный «наднациональный» акт в сфере гуманитарного права».

В Хартии прослеживается тенденция к унификации права СЕ и ЕС, а также судебной практики по правам человека, наработанной как ЕСПЧ, так и Судом ЕС. К числу задач, решаемых посредством принятия Хартии относится и полная имплементация прав и свобод человека, «которые вытекают из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, социальных хартий, принятых Сообществом и Советом Европы, а также из судебной

¹ См.: Директива Европейского Совета № 168/2007 от 15 февраля 2007 г. // http://fra.europa.eu/fra/material/pub/FRA/reg_168-2007_en.pdf

практики Суда Европейских Сообществ и Европейского суда по правам человека»¹.

Несмотря на то, что для подготовки текста Хартии использовалась, в том числе, ЕКПЧ, а усилия разработчиков этого акта были направлены на то, чтобы формулировки прав, заимствованных из ЕКПЧ, совпадали с положениями этого соглашения, Хартия содержит некоторые новые положения.

Прежде всего, по сравнению с ЕКПЧ в Хартии закреплён более широкий каталог прав и свобод человека.

Так, запрет рабства и принудительных работ (ст. 5 Хартии) сопровождается также запретом совершения сделок, объектом которых является человек.

Статья о свободе мысли, совести и религии сопровождается положением о свободе «отрицания веры» (ст. 10 Хартии), что соответствует развитию национального права в данной сфере.

Хартия содержит более широкий перечень оснований для запрета дискриминации (например, запрет дискриминации на основании возраста и сексуальной ориентации (ст. 21 Хартии)).

Одной из самых примечательных является ст. 47 Хартии. Она содержит право на «справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Но в отличие от ст. 6 ЕКПЧ, Хартия не содержит никаких ограничений относительно сферы применения данного права, то есть применение соответствующего права не ограничено только «гражданскими спорами и предъявлением уголовного обвинения».

Кроме того, по сравнению с ЕКПЧ в Хартию включены некоторые права, заимствованные из других международных соглашений или общих конституционных традиций государств-членов ЕС.

Например, в ст. 1 Хартии вслед за Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. провозглашается неотъемлемость человеческого достоинства.

¹ См.: Кашкин С.Ю. Хартия Европейского Союза об основных правах и право Совета Европы // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия: Сборник докладов. М., Институт права и публичной политики, 2001. С. 97.

В ст. 13 Хартии закреплена свобода искусства и науки, что соответствует ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. В Приложении к Хартии уточняется, что речь идет о правах, производных от свободы мысли и выражения мнения, закрепленной к ст. 10 ЕКПЧ.

Наиболее новаторские положения касаются биоэтики. В ст. 3 Хартии отражены такие принципы, как запрет клонирования человеческого существа и запрет использовать человеческое тело или его части для извлечения прибыли. Эти принципы заимствованы из Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины, принятой СЕ в 1996 г., но на момент принятия Хартии еще не ратифицированной всеми государствами — членами СЕ.

Новым является также право на «должное управление», которое еще не было закреплено ни в одном международном или европейском акте. Здесь Хартия опиралась на практику Суда ЕС, который нередко упоминает принцип «должного управления», ссылаясь на общие конституционные традиции государств — членов ЕС.

Кроме того, в ЕКПЧ и Хартии по-разному регулируется порядок ограничения прав человека. Такие права как право на жизнь, достоинство, запрет рабства и принудительного труда, запрет обратной силы уголовного закона не могут быть ограничены. Однако право на частную и семейную жизнь, право на свободу собраний и объединении, право собственности и другие не являются абсолютными, и, следовательно, может быть поставлен вопрос об их ограничении. ЕКПЧ прямо предусматривает возможность ограничения того или иного права в конкретной статье (п. 2 ст. 8, п. 2 ст. 9, п. 2 ст. 10 и другие). В Хартии содержится одно общее для всех статей положение об ограничении прав и свобод человека, целесообразность которого в каждом конкретном случае должна определяться судебным органом (п. 1 ст. 52 Хартии). Но в любом случае органы контроля должны оценивать законность и пропорциональность ограничений.

Существенна и разница в статусе граждан соответствующих государств и иностранцев. Права и свободы человека, закрепленные в ЕКПЧ, гарантируются всем лицам, находящимся под юрисдикцией государств-участников этого акта, независимо от гражданства. Система защиты прав человека ЕС предусматривает воз-

возможность пользоваться некоторыми правами только для граждан государств ЕС. Разница двух систем по этому критерию зависит от толкования соответствующих положений Судом ЕС и ЕСПЧ.

Права и свободы, закрепленные в ЕКПЧ и Хартии, образуют единый каталог прав и свобод человека, признаваемых и в СЕ, и ЕС, наличие которого не исключает возможность сосуществования прав, защищаемых в рамках одной системы и неизвестных другой. Это способствует сближению СЕ и ЕС в области прав человека. В то же время, существование двух каталогов прав человека создает угрозу различного толкования этих прав и свобод. О реальности такой угрозы свидетельствуют конкретные примеры.

Так, п. 33 ст. 40 Конституции Ирландии 1983 г. запрещает аборт и признает право на жизнь не рожденного ребенка. Высокий Суд Ирландии, рассматривавший уголовное дело по обвинению студенческих объединений в распространении информации о клиниках, практикующих прерывание беременности в Великобритании, обратился в Суд ЕС в порядке преюдициальной процедуры с вопросом о том, соответствует ли запрет распространения данной информации праву ЕС.

Чтобы избежать различий в толковании, Суд ЕС воздержался от комментариев в ожидании Постановления ЕСПЧ по делу «Открытые двери против» Ирландии», однако отметил, что законная практика прерывания беременности является услугой в соответствии со ст. 60 Договора о ЕЭС. Суд ЕС также подчеркнул, что не располагает полномочиями для оценки национального законодательства, и что в данном конкретном случае распространение информации не было связано с интересами субъекта экономической деятельности и поэтому не может рассматриваться как ограничение, предусмотренное в ст. 59 Договора о ЕЭС. То есть, данный случай не входит в сферу действия права ЕС, и судья ЕС не может давать указания национальному судье. Следовательно, если бы такую информацию о прерывании беременности в Великобритании распространяли сами клиники (субъекты экономической деятельности), то это касалось бы сферы действия права ЕС, и Суд ЕС мог бы дать ирландскому судье необходимые указания и разъяснения.

В свою очередь, рассмотрев дело «Открытые двери» против Ирландии», ЕСПЧ констатировал, что Постановление Высокого

Суда Ирландии о запрете для некоммерческих организаций Ирландии распространять информацию о возможности прерывания беременности в клиниках Великобритании, утвержденное решением Верховного Суда, является нарушением ЕКПЧ. ЕСПЧ рассмотрел вопрос баланса между конституционной защитой права ребенка на жизнь, гарантированного в Ирландии, и свободой информации, и пришел к выводу, что ограничение свободы информации властями Ирландии является несоразмерным и нарушает ст. 10 ЕКПЧ. ЕСПЧ указал, что «национальные власти могут сами выбирать меры, которые сочтут необходимыми для соблюдения верховенства права или для обеспечения конституционных прав. Однако эти меры не должны противоречить обязательствам государства в связи с ЕКПЧ»¹.

До принятия Хартии каталог прав человека Европейских Сообществ совпадал с каталогом прав человека СЕ, в первую очередь, потому что ЕКПЧ была основным источником права прав человека в Европе. Как правило, Суд ЕС использовал в качестве источника основных принципов права в области прав человека ЕКПЧ, а не общие конституционные традиции государств-членов ЕС. Причем Суд ЕС часто давал правам человека, закрепленным в ЕКПЧ, такое же толкование, как и ЕСПЧ и в своих многочисленных решениях ссылался на практику ЕСПЧ. Такое отношение гарантировало единство стандартов двух систем. С принятием Хартии ситуация может измениться. Суд ЕС будет более охотно ссылаться в своих решениях на Хартию, поскольку, несмотря на свое значение в общеевропейском праве прав человека, ЕКПЧ не интегрирована в право ЕС, правовой основы для применения этого акта в правовом порядке Сообществ нет, следовательно, для Суда ЕС ЕКПЧ — это заимствованный акт, в то время как Хартия принята с учетом всех особенностей европейского интеграционного процесса².

¹ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Открытие двери» против Ирландии» от 29 октября 1992 г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp>

² См.: Le Bot, Olivier, Charte de l'Union Européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme: la coexistence des deux catalogues de droits fondamentaux, *in* Revue trimestrielle des droits de l'homme. № 55/2003, p.791.

Таким образом, вместо того, чтобы укрепить единство СЕ и ЕС в области прав человека принятие Хартии привело к конкуренции двух соглашений. Кроме того, индивиды наделяются разными правами в зависимости от того, действуют ли национальные органы в сфере права ЕС или нет. Все государства-участники ЕС связаны обязательствами по ЕКПЧ, признав юрисдикцию ЕСПЧ, и одновременно несут обязанности в соответствии с правом ЕС и подконтрольны Суду ЕС. Раньше такая ситуация не вызывала проблем, однако теперь конфликт каталогов прав и свобод человека возникает из-за обязанности европейских государств соблюдать два разных стандарта и из-за возможности для частных лиц использовать права, закрепленные в двух международно-правовых актах.

Представляется, что решением проблемы может стать присоединение ЕС к ЕКПЧ¹. У этой идеи есть как сторонники, так и противники. Причины в пользу присоединения к ЕКПЧ включают следующие:

1. Присоединение имеет символическое значение и повлечет укрепление демократического характера ЕС, так как обязательным элементом демократической правовой системы является соблюдение прав человека. В соответствии со ст. F Маастрихтского договора, ЕКПЧ — источник основных принципов права Сообщества. Амстердамский договор укрепил положение ЕКПЧ в правовом порядке ЕС, и сейчас, согласно ст. 49 Договора о ЕС, членство в ЕС возможно лишь при условии признания и соблюдения прав и свобод человека, закрепленных в ЕКПЧ. Присоединение к конвенционному механизму контроля стало бы завершающим этапом процесса демократизации ЕС и продемонстрировало бы другим государствам, особенно государствам-кандидатам в ЕС, ту роль, которая отводится защите прав человека в ЕС. Присоединение имело бы политическое значение, поскольку символизировало бы общность ценностей единой Европы.

2. Присоединение способствовало бы обеспечению гармоничного развития практики обоих Судов.

¹ См.: Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий//Под ред. д.ю.н., проф. С.Ю. Кашкина. М., Юриспруденция, 2001, с.20.

3. Суд ЕС часто ссылается на ЕКПЧ, но с точки зрения права это ничем не обосновано: ЕКПЧ не является частью правовой системы ЕС и не обладает обязательной юридической силой для ЕС. Хотя, Маастрихтский договор признал эту практику, лишь присоединение к ЕКПЧ могло бы устранить некоторую двусмысленность в этом вопросе.

4. Присоединение будет иметь превентивное значение, поскольку в этом случае ЕС будет более тщательно следить за соответствием нормативных актов этой организации ЕКПЧ.

5. Присоединение ЕС к ЕКПЧ укрепит статус этого акта в национальных правовых системах.

Наряду с преимуществами, присоединение к ЕКПЧ может повлечь и некоторые проблемы.

Первая сложность связана с вопросом соответствия между правом ЕС и ЕКПЧ. Так, например, ст. 3 Дополнительного протокола № 1 к ЕКПЧ предусматривает принцип выборности законодательного органа, в то время как Европейский Совет не является выборным. Статья 14 ЕКПЧ предусматривает принцип запрета дискриминации по критерию национальности, а в правовой системе Европейского Сообщества граждане государств-членов этой организации обладают приоритетом.

Вторая проблема связана с тем, что присоединение к ЕКПЧ представляет угрозу для независимости и самостоятельности права ЕС. Например, это означает необходимость назначить представителя ЕС в ЕСПЧ, что несовместимо с принципом независимости и специализации международных организаций. Наряду с этим, аргументом против присоединения является также риск того, что ЕС будет подвержен контролю со стороны судей, не являющихся гражданами государств ЕС и соответственно не знакомых с особенностями европейской интеграции.

Третья сложность связана со сроками процедуры. Очень веским представляется аргумент об увеличении сроков рассмотрения иска в случае присоединения ЕС к ЕКПЧ. Эта процедура в судебных инстанциях Европейского Сообщества составляет около 2 лет. Процедура рассмотрения дел в ЕСПЧ еще длиннее: от трех до пяти лет. Соответственно, общий срок составил бы около 7 лет, а иск прошел бы в среднем семь судебных инстанций: два внутригосударственных органа, преюдициальный запрос в Суд ЕС, запрос из

Суда ЕС в ЕСПЧ, возвращение ответа в Суд ЕС прежде, чем это дело вернется в национальный суд, где будет объявлено окончательное решение.

Интересным представляется аргумент противников присоединения о том, что ЕКПЧ действует уже более 50 лет и, однако не гарантирует защиту экономических и социальных прав, то есть тех права, которые чаще всего могут быть нарушены Европейским Сообществом в процессе осуществления своих полномочий. В ЕКПЧ также не закреплены права третьего поколения: защита информационных баз данных, биоэтика, право на здоровую окружающую среду, правовая защита меньшинств. Таким образом, для ЕС больший интерес представляет каталог прав и свобод человека, закрепленный в Хартии¹.

К числу аргументов против присоединения к ЕКПЧ относится и то, что присоединение не представляет никакого интереса для ЕС, поскольку Договор о ЕС уже закрепил статус ЕКПЧ в праве ЕС, следовательно, Суд ЕС осуществляет контрольные и надзорные полномочия по рассмотрению исков о законности и совместимости решений, принимаемых институтами Сообщества, с ЕКПЧ. Противоречие правам и свободам человека, закрепленным в ЕКПЧ, означает недействительность любого нормативно-правового акта ЕС. Таким образом, присоединение не принесет ЕС ничего нового.

Процесс присоединения ЕС к ЕКПЧ осложнен и некоторыми техническими трудностями. Например, необходимо отделить членство в СЕ от присоединения к ЕКПЧ. Поскольку первое было бы весьма проблематичным, необходимо, чтобы ЕС получил возможность присоединения к ЕКПЧ, не становясь членом СЕ.

Наравне с перечисленными сложностями, возникает вопрос, связанный с тем, что государств — членов СЕ больше чем членов ЕС, поэтому государства — не члены ЕС могут быть против возможности толкования норм права ЕС инстанциями, в которые входят третьи государства, не являющиеся членами ЕС.

Кроме того, присоединение ЕС к ЕКПЧ повлечет необходимость внесения изменений в текст ЕКПЧ.

¹ См.: Право Европейского Союза: Документы и комментарии // Под ред. С.Ю. Кашкина. М., Терра, 1999. С. 384.

Например, в соответствии со ст. 59 ЕКПЧ только государства — члены СЕ могут подписать и ратифицировать ЕКПЧ. Согласно ст. 46 ЕКПЧ за исполнением Постановлений ЕСПЧ следит Комитет министров СЕ, то есть политический орган СЕ, в котором право голоса имеют только государства — члены СЕ. В связи с этим предлагается внести поправку в ст. 46 ЕКПЧ¹ и наделить ЕС правом голоса в Комитете министров СЕ, когда дело касается наблюдения за исполнением Постановлений ЕСПЧ. Однако возникает вопрос: следует ли ограничить право голоса ЕС только делами, связанными с правом ЕС, поскольку компетенция ЕС более ограничена, чем компетенция суверенных государств?

Отдельный вопрос — вопрос о финансовом участии ЕС в функционировании системы конвенционного контроля ЕС, поскольку органы ЕКПЧ финансируются из бюджета СЕ. Необходимо предусмотреть в тексте ЕКПЧ правовую базу для финансовых вложений ЕС.

В связи с рассматриваемой проблемой важно упомянуть п. 2b ст. 35 ЕКПЧ, в соответствии с которым неприемлемыми признаются индивидуальные жалобы, которые уже рассматривались или рассматриваются другими международными органами. В случае присоединения к ЕКПЧ, Суд ЕС не должен рассматриваться как «другая международная инстанция».

Таким образом, несмотря на заявления ЕС и СЕ о необходимости формирования в Европе единого правового пространства, наблюдается тенденция обособления двух систем защиты прав человека, которое осложняет процесс формирования единого общеевропейского правового пространства.

Взаимодействие ЕСПЧ и Суда ЕС. Вопрос о взаимодействии ЕСПЧ и Суда ЕС включает несколько аспектов. Прежде всего, это вопрос о возможности обжалования актов права ЕС в ЕСПЧ².

¹ См.: Imbert Pierre-Henri. De l'adhésion de l'Union Européenne a la CEDIH. Symposium des Juges au Chateau de Bourglinster, le 16.09.2002 // Droits fondamentaux. 2002. № 2. Janvier — Decembre. P. 3.

² О взаимодействии Суда ЕС и ЕСПЧ см.: Бобин М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений // Правозащитник. 1998. № 3. С.66-98; Страженецкий В.В. Европейские международные суды: Европейский Суд по правам человека и Европейский

Априори, поскольку Европейское Сообщество не является участником ЕКПЧ, иски в отношении институтов ЕС признаются неприемлемыми *ratione personae*. И напротив, ЕСПЧ признал себя компетентными *ratione personae* контролировать соответствие ЕКПЧ национальных актов применения права ЕС, полагая, что «передача полномочий не должна привести к невыполнению государствами своих обязательств по Конвенции»¹. Однако, практика, сформировавшаяся по данному вопросу, неоднозначна.

Так, в деле «*М. и С. против Германии*», касавшегося вопросов конкуренции, ЕСПЧ, подтвердив свою компетентность *ratione personae* контролировать меры, принятые Германией для реализации актов ЕС, признал иск неприемлемым *ratione materiae* поскольку система ЕС предоставляет защиту прав человека аналогичную гарантиям ЕКПЧ².

Позднее ЕСПЧ признал несоответствующим требованию справедливого судебного разбирательства (ст. 6 ЕКПЧ) отказ испанского суда обратиться в порядке преюдициальной процедуры в Суд ЕС, «если такой отказ является выражением пристрастности судебного органа»³.

Другими примерами является контроль над национальными мерами по реализации Регламента ЕС, или осуждение государства-члена этой организации за нарушение обязательства по исполнению судебных решений, где речь шла об исполнении постановления Государственного Совета Греции, предписывающего исполнение постановления Суда ЕС.

Наряду с контролем над применением государствами-членами вторичного права Сообществ, в решении по делу «*Мэтьюз против*

Суд справедливости // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2002. Специальное приложение к № 5. С. 99-108.

¹ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Тэт против Франции» от 9 декабря 1987г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

² См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу «М. и С. против Германии» от 9 февраля 1990г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

³ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Soc.Divagsa против Испании» от 12 мая 1993г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

Соединенного Королевства»¹ ЕСПЧ признал свою компетентность осуществлять контроль над соответствием ст. 3 Дополнительного протокола № 1 к ЕКПЧ национальных мер, касавшихся реализации Акта о выборах в Европейский Парламент 1976 г., то есть первичного права. По мнению ЕСПЧ, «Великобритания совместно с другими участниками Маастрихтского договора несет ответственность *ratione materiae* за последствия данного договора на основании ст. 1 Европейской конвенции о правах человека, и в частности ст. 3 Протокола № 1». Таким образом, ЕСПЧ предусматривает возможность коллективной ответственности государств за реализацию акта первичного права ЕС.

Идея коллективной ответственности государств направлена на распространение контроля ЕСПЧ на сферу деятельности ЕС. Однако это может повлечь конфликт юрисдикции между Судом ЕС и ЕСПЧ.

Примером реализации идеи коллективной ответственности является Постановление по делу «*Soc. Guerin Automobiles против 15 государств — членов ЕС*»². Чтобы избежать неприемлемости по критерию *ratione personae*, истец направил жалобу, касающуюся отклонения его иска Трибуналом первой инстанции и Судом ЕС, против государств — членов ЕС. Интересна позиция, которую занял в этом деле ЕСПЧ. ЕСПЧ признает жалобу неприемлемой *ratione materiae*, так как она не касается прав, гарантированных ЕКПЧ. Однако ЕСПЧ указал, что не высказывает свое мнение о приемлемости обращения по критерию *ratione personae*. Если жалоба была бы приемлемой *ratione materiae*, то ЕСПЧ был бы вынужден рассматривать вопрос о возможности обвинения 15 государств — участников ЕКПЧ, которые одновременно являются членами ЕС³. То есть, ЕСПЧ не исключает возможность коллективной ответственности государств за действия органов ЕС.

¹ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Мэтьюз против Соединенного Королевства» от 18 февраля 1987г./http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en

² См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу «*Soc. Guerin Automobiles против 15 государств-членов ЕС*» от 4 июля 2000г./http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en

³ По состоянию на 1 марта 2008 г. членами ЕС являются 27 государств.

Данные решения показывают, что проблема сосуществования двух судов остается нерешенной, и что область столкновения их компетенций будет только расширяться. Однако, несмотря на отсутствие ясного подхода к построению отношений между системами права ЕС и СЕ, пересечения двух европейских правовых порядков неизбежно привели Суд ЕС и ЕСПЧ к взаимному признанию их деятельности.

Очевидно взаимное влияние практики двух судов. Суд ЕС стал постепенно и все более активно использовать ЕКПЧ и, что особенно примечательно, стал применять нормы ЕКПЧ с учетом прецедентного права ЕСПЧ. Данный процесс происходил поэтапно. Первоначально, Суд ЕС избегал любой ссылки на толкование ЕСПЧ норм ЕКПЧ, полагая, что такое толкование не соответствует праву ЕС¹, или указывая, что толкование применительно к рассматриваемому делу отсутствует². При этом, Суд ЕС по-своему толковал права и свободы человека, создавая угрозу расхождения в судебной практике Суда ЕС и ЕСПЧ³. Однако со временем такое противостояние ослабло. И вслед за Трибуналом первой инстанции, Суд ЕС начал ссылаться на Постановления ЕСПЧ, рассматривая жалобы, которые связаны с: равенством обращения с транссексуалами, принципом соразмерности наказания, свободой прессы, равенством обращения с гомосексуалистами, неприкосновенностью частной жизни.

В свою очередь, ЕСПЧ учитывает практику Суда ЕС. Прежде всего, нужно отметить, что ЕСПЧ признал особый характер право-

¹ См., например, решения по делам «*Hauer против Европейской Комиссии*» 1979г. (право собственности) и «*Van Landewuyck против Европейской Комиссии*» 1980г. (право на справедливое судебное разбирательство)//<http://curia.europa.eu/fr/index.htm>

² См., например, решение по делу «*Orkem против Европейской Комиссии*» 1989г. (право не свидетельствовать против себя) 1989 г. // <http://curia.europa.eu/fr/index.htm>

³ Примером является защита коммерческих помещений в рамках ст. 8 ЕКПЧ. Суд ЕС отказывался предоставлять коммерческим помещениям защиту аналогичную защите жилища, в то время как ЕСПЧ распространил принцип неприкосновенности жилища и на коммерческие помещения. Даже после того, как ЕСПЧ подтвердил свою позицию, практика судебных инстанций ЕС осталась неизменной.

порядка ЕС, указав, например, что особенности процесса интеграции и становления гражданства ЕС оказывают влияние на толкование принципа запрета дискриминации по признаку национальности¹. Также ЕСПЧ отметил, что особенности преюдициальной процедуры в рамках ЕС должны учитываться при оценке разумного срока судебной процедуры². Наконец, в Постановлении по делу *«Мэтьюз против Соединенного Королевства»* ЕСПЧ указал, что должен принимать во внимание структурные изменения, закрепленные в Договорах ЕС, природу Европейского Сообщества и его особый правопорядок³.

Наиболее сильное влияние на деятельность ЕСПЧ оказали решения Суда ЕС в следующих сферах: право не свидетельствовать против себя, право на имя и право сохранять в тайне информацию о своем здоровье⁴. Во всех перечисленных случаях ЕСПЧ прямо ссылался на соответствующие решения Суда ЕС.

Суд ЕС и ЕСПЧ разработали похожие методы толкования норм соответствующих актов о правах человека. Суд ЕС и ЕСПЧ признали специфику своего правопорядка по отношению к международному праву. Так, для ЕСПЧ ЕКПЧ является «конституционным инструментом европейского общественного порядка»,⁵ Суд ЕС рассматривает Учредительные Договоры ЕС как «конституционную хартию правового Сообщества»⁶. Суд ЕС и ЕСПЧ на взаимных началах признают автономный характер и специфическую природу правопорядков друг друга. ЕСПЧ признает особенности

¹ См., например, Постановление по делу *«Мустахим против Бельгии»* от 18 февраля 1991 г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

² См., например, Постановление по делу *«Пафитис против Греции»* от 26 февраля 1998 г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

³ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу *«Мэтьюз против Соединенного Королевства»* от 18 февраля 1987 г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

⁴ См.: *Sudre Frederic. Op. cit.* P. 183.

⁵ См.: Постановление Европейского суда по правам человека по делу *«Лоизиду против Турции»* от 23 марта 1993 г. // <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

⁶ См.: Решение Суда ЕС от 14 декабря 1991 г., *Avis №1/91*, Rec. P. I-6079.

европейского строительства, а Суд ЕС наделяет ЕКПЧ привилегированным статусом по отношению к другим международным соглашениям о правах человека.

Этот подход применяется двумя судами и в отношении «автономных понятий». Так, ЕСПЧ постоянно ищет для концепций, используемых в национальном праве, особый смысл в контексте ЕКПЧ. В свою очередь, Суд ЕС, отказываясь ограничиваться формулировками национального права государств-членов, развил собственную доктрину «значения в контексте права ЕС».

Похожи и правовые рассуждения судов о признании за государствами-членами двух организаций определенной свободы оценки в области реализации гарантированных прав человека («пределы широкого усмотрения»).

Суд ЕС и ЕСПЧ в равной мере используют принцип пропорциональности, а также стандарт «вмешательства, необходимого в демократическом обществе».

Значительное место отводится систематической интерпретации основных текстов, с использованием принципа эволюционного толкования.

Единство подходов способствует однородности судебной практики двух органов, однако ни взаимное признание статуса и функций, ни согласованность в решениях, ни использование общих ценностей и стандартов, ни схожесть методов толкования не устраняют полностью риск конфликта, связанный с сосуществованием двух систем.

ПАСЕ неоднократно подчеркивала, что ЕСПЧ является единственным в Европе наднациональным органом, который рассматривает жалобы на нарушение прав и свобод человека, и чей многолетний опыт работы, выработанные правовые стандарты и другие факторы, бесспорно, подтверждают определяющий характер правовых стандартов СЕ в области прав человека. Существование же второго каталога прав человека, а также деятельность в рамках ЕС органа с аналогичной компетенцией не только создают угрозу дублирования функций, но плохо сочетается с декларациями об объединении усилий ЕС и СЕ в области прав человека.

Агентство ЕС по правам человека и Комиссар СЕ по правам человека. В соответствии с п. 17 Меморандума, развитие сотрудничества и проведение консультаций с Комиссаром СЕ по правам

человека (далее — Комиссар) является одним из приоритетов взаимодействия двух организаций в области прав человека. Однако это взаимодействие может существенно осложниться в связи с учреждением в рамках ЕС Агентства по основным правам человека (далее — Агентство), которое наделено во многом аналогичными полномочиями.

Созданное 1 марта 2007 г. как структура ЕС на основании Директивы Европейского Совета №168/2007 от 15 февраля 2007 г.¹, Агентство стало основным органом, обеспечивающим реализацию общеевропейского принципа уважения прав и свобод человека в рамках ЕС.

В соответствии с Директивой Европейского Совета, цель Агентства — оказание содействия органам и институтам Сообщества и государствам-членам организации, применяющим право Сообщества, а также анализ этого права в части, имеющей отношение к основным правам человека, чтобы в процессе разработки каких-либо мер, планов или осуществления деятельности в рамках их компетенции в полной мере учитывать правовые стандарты в области прав человека.

Задачи Агентства включают в себя следующие: сбор информации; исследовательскую и аналитическую работу; консультации институтов ЕС и государств-членов; сотрудничество с гражданским обществом и повышение правосознания.

Агентство занимается изучением деятельности государств в области обеспечения основных прав и свобод человека и не уполномочено рассматривать индивидуальные жалобы. Государства-кандидаты в члены ЕС и другие государства-участники Пакта о стабильности ЕС могут быть приглашены к участию в этом процессе. В своей деятельности Агентство руководствуется каталогом прав и свобод человека согласно со ст. 6(2) Договора о ЕС, Хартии и ЕКПЧ.

12 сентября 2007 г. Европейская комиссия представила Европейскому Совету план работы Агентства на 2007-2012 гг. по следующим ключевым темам: расизм, ксенофобия и различные формы нетерпимости; половая, религиозная, расовая и этническая

¹ См.: Директива Европейского Совета №168/2007 от 15 февраля 2007 г. // http://fra.europa.eu/fra/material/pub/FRA/reg_168-2007_en.pdf

дискриминация, дискриминация по признаку дееспособности, возраста, сексуальной ориентации или принадлежности к национальному меньшинству; помощь жертвам преступлений, предотвращение преступлений и другие вопросы, связанные с безопасностью граждан; защита прав ребенка; иммиграция и интеграция мигрантов; беженцы; визовый и пограничный режимы; участие ЕС в демократических процессах; права человека в контексте информирования общества; доступ к справедливому и независимому правосудию.

К сожалению, Меморандум не внес ясность в вопрос о взаимодействии Комиссара и Агентства. В этом акте есть лишь положение о том, что данный вопрос будет урегулирован в отдельном соглашении, которое должно быть разработано в ближайшее время представителями двух организаций. Однако совершенно очевидно, что компетенция Комиссара и Агентства почти идентичны. Эти органы будут дублировать друг друга, способствуя лишь обособлению двух систем права в области прав человека.

В настоящее время соглашения между СЕ и ЕС, регулирующего порядок взаимодействия Комиссара и Агентства нет, однако, по мнению ПАСЕ, Агентство должно быть исключительно вспомогательным органом по отношению к инструментам СЕ по наблюдению и контролю за соблюдением прав человека. Мандат этого органа необходимо ограничить вопросами прав человека, возникающими в связи с применением законодательства Сообщества, то есть строго в рамках внутренней правовой системы ЕС. Агентство должно сотрудничать с СЕ и избегать любого возможного дублирования его деятельности.

Кроме того, по мнению Ж.-К. Юнкера «Совет Европы — Европейский союз: единая цель для европейского континента»¹ в Уставе Агентства должна быть прямая ссылка на ЕКПЧ и другие основополагающие документы СЕ в области прав человека. СЕ дол-

¹ См.: Доклад премьер-министра Великого Герцогства Люксембург Жана-Клода Юнкера на тему: «Совет Европы — Европейский союз: единая цель для европейского континента», подготовленный в соответствии с п.10 Итоговой декларации, принятой на Третьем саммите Совета Европы (Варшава, 16 — 17 мая 2005г.), и представленный автором 11 апреля 2006 г. на 57-й сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в Страсбурге // http://www.coe.mid.ru/d2_r.doc

жен быть представлен в руководящих органах Агентства. В Уставе также могла бы содержаться ссылка на Комиссара СЕ по правам человека, как на основного партнера Агентства.

Таким образом, права человека, являясь одной из основополагающих ценностей демократического общества как для СЕ, так и для ЕС, остаются сферой существенных разногласий двух организаций.

СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Р.Ф. Хабиров

кандидат юридических наук, доцент
Администрация Президента Республики Башкортостан

Как может показаться, подход к государственному суверенитету с точки зрения его соотношения с концепцией общепризнанных прав и свобод человека ограничивается лишь исследованием внутригосударственной политики в отношении прав человека. Однако речь должна идти о внутригосударственной и международной составляющих государственного суверенитета.

«Суверенитет создает международное право, и это право признает суверенитет как свое основание и основополагающий принцип», — пишет индийский ученый Р. Ананд.¹ Другими словами, суверенитет предстает в качестве ключевого, системообразующего элемента в системе международных отношений, в которых заложен принцип примата государственного суверенитета. Современный мир делится на сторонников данного тезиса и если не на противников, то, по крайней мере, на людей, которые ставят его правомерность под сомнение.

Противоположный подход проповедовал выдающийся русский юрист Мартенс Ф.Ф.: «Все современные цивилизованные государства согласны, что человек есть лицо, то есть субъект известных неотъемлемых прав, которые должны быть уважаемы в области взаимных их отношений. Поэтому каждое лицо, независимо от своего подданства или национальности, находит в настоящее время покровительство своей личности и собственности

¹ См.: Anand R. International Law and the Developing Countries. Delhi, Strout Publishing, 1986. P. 95.

на всем пространстве действия международного права. В охране лица заключается конечное назначение государства и цель международных отношений».¹ Как уже отмечалось, такая позиция предполагает отход от эгалитаристских ценностей, выдвигая на ключевые позиции ценность человеческой личности и прав человека.

В настоящее время доктрина прав человека представляет собой универсальную систему человеческих ценностей, имеющую всеобщее признание со стороны международного сообщества в целом и государств, в частности. Сегодня, от того, в какой мере государство признает и защищает общепризнанные права человека, зависит отношение к нему других членов международного сообщества и является своего рода одной из первостепенных оценочных категорий цивилизованного современного государства. «В наш век гуманитарные и практические соображения привели все страны к признанию того, что уважение основных прав человека соответствует их национальным и общим интересам», — пишет Г.М. Даниленко.²

Действительно, общепризнанные права человека носят естественно-правовой характер, и это заключается в их: всеобщности; универсальности; абсолютности. Следует заметить, что, в известной степени, каждый из названных признаков имеет относительный характер, что не позволяет рассуждать о правах человека, как о максиме, содержащейся в самой природе человека. Напротив, права человека, как естественно-правовая категория, часто ощущает на себе вмешательство позитивизма, часто ограничивающего содержание и объем перечня прав человека. Отсюда, утверждение априори, что права человека универсальны и распространяют свое действие на все без исключения государства является ошибочным.

Как отмечает Ж. Маритен, доктрина прав человека достигла своего расцвета в наибольшей степени благодаря «развитию морального сознания и рефлексии», что привело человечество к осознанию того, что необходимо выработать некий свод правил,

¹ Цит. По: Пустогаров В.В. Федор Федорович Мартенс — юрист и дипломат. М., 1999. С. 69.

² См.: Даниленко Г.М. Международная защита прав человека. М., 2000. С. 22.

упорядочивающих их совместное существование в рамках национальной, и даже международной социальных системах.¹

Очевиден и тот факт, что для реализации прав человека в конкретных социокультурных условиях необходима политическая воля, способствующая установлению правил, регулирующих отношения между государством и индивидом. В большинстве случаев именно национальные барьеры становятся на пути реализации естественных и позитивных прав человека.

Как отмечает профессор Университета штата Денвер США Джек Донели: «Права человека, все еще далеки от того, чтобы ослабить государственный суверенитет, так как существуют внутри суверенитета».²

В рамках мирового сообщества практически не существует каких-либо барьеров, не позволяющих достичь компромисса в определении общепризнанного перечня прав человека. Более того, мотивы прагматического толка всегда способствовали продвижению всеобщего интереса на национальном уровне. Речь идет об уступках разного рода, на которые может рассчитывать государство при принятии условий или «правил игры» международного сообщества. Так, например, одним из условий интеграции России в политическое сообщество европейских государств явилась отмена смертной казни, как вида уголовного наказания. От того, примет Россия условия международного сообщества или нет, зависело, в том числе и то, насколько динамичным будет экономическая поддержка развития национальной экономики. Очевидно, что этот пример не является исключением, а скорее общим правилом политического торга.

Внутренний суверенитет государства существует не столько как императивная форма организации общества, но, прежде всего, как упорядоченная система отношений народ-власть, основанная на общепризнанных ценностях. Ценностный подход к правам человека на внутригосударственном уровне, облекается в правовую форму и подтверждается нормативными актами самой высокой юридической силы. Национальные механизмы защиты прав человека «поддерживаются мощным потенциалом суверенных госу-

¹См.: Маритен Ж. Человек и государство. М., 2000.

²См.: Donnelly J. State Sovereignty and Human Rights. Denver, 2004. P. 11.

дарств, имеют на сегодняшний день наибольшие шансы для превращения в жизнь» именно благодаря методам государственного принуждения, а также гарантиям защиты прав человека и законодательно установленным пределам вмешательства государства, результатом которого может стать свертывание прав человека на национальном уровне.

Несмотря на то, что международное право в большей степени призвано регулировать отношения между государствами, это не является препятствием тому, что часть норм применяется в самих национальных системах большинства стран. Очевидно то, что эффективность механизма реализации норм международного права, прежде всего, зависит от готовности внутригосударственного права имплементировать их. Этой позиции длительное время придерживается достаточное количество ученых-международников.

Внутренние противоречия, в условиях формирующейся глобальной системы миропорядка, с унифицированными нормами, регулирующими права и обязанности субъектов права, свидетельствуют о «растворении» государственного суверенитета.¹ На наш взгляд, первоначальная «дисперсия» международной и внутригосударственной правовых систем, сменилась «выравниванием» национальных систем с приведением внутригосударственных стандартов к единому (универсальному) знаменателю.

Как отмечается сегодня, в мире происходит формирование интегрированного политического пространства, которое образуется в результате возросшего международного обмена информацией и передвижения, в связи с чем: «Происходит добровольное и вынужденное сокращение государственного суверенитета, формируются элементы мирового транснационального менеджмента, глобальной сети как официальных, так и неформальных режимов в различных областях взаимодействия мирового сообщества, нарастает сознание мира как единого пространства».²

В. Дзодзиев считает интеграцию и демократизацию как внутри государства, так и в межгосударственных отношениях причиной

¹ См.: Robinson W.I. Capitalist Globalization and the Transnationalization of the State. London: Routledge, 2002. P. 71.

² Philpott. Sovereignty: An Introduction and Brief History // Journal of International Affairs. 1995. № 48.

постепенного и противоречивого изживания государственного суверенитета, который утрачивает такие «классические» свойства, как абсолютность, неделимость и неограниченность. По его словам, это происходит в виду следующих обстоятельств¹:

- снижения способности традиционных национальных государств самостоятельно обеспечивать безопасность и хозяйственное благополучие граждан;

- появления и обострения глобальных общечеловеческих проблем, требующих коллективного общепланетарного решения;

- повышения политической значимости экономических и информационных властей, во многом неподконтрольных государству и выходящих за пределы его юрисдикции;

- роста численности и политического влияния международных организаций и ТНК, ограничивающих суверенитет, особенно в сфере экономики и прав человека, информации и культуры;

- расширения и приоритета прав человека над законами государств;

- плюрализации государственной и в целом политической власти, по принципу ее вертикального и горизонтального разделения;

- развития форм политико-административной территориальной организации (федерализма и регионализма), ведущих к децентрализации и автономизации власти в государстве.

В то же время передачу государством части своих функций на субнациональный уровень можно расценивать не как его слабость, а наоборот, проявление силы, точного расчета.

По линии «национальное государство — суверенитет — глобализация» образовалось фундаментальное противоречие в виду того, что эти явления находятся в определенном антагонизме из-за разнонаправленности определяющих их суть процессов, векторов развития — центробежных и центростремительных начал. Нивелирование указанного противоречия, с одной стороны, возможно через появление новых форм публично-властной организации современного общества, а с другой — через выстраивание глобальной иерархии государств (в последнем случае может произойти своеобразное «перетекание» суверенитета от одних субъектов к другим).

¹ См.: Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства в России. М., 1996. С. 270.

В политической сфере одной из определяющих, глобальных тенденций развития международных отношений является распространение демократии и укоренение демократических институтов. В данном процессе выражается новая тенденция мирового политического развития — глобальная волна демократизации. Прошедший XX в. будет вспоминаться потомками как век перемен, последняя же четверть столетия стала своего рода символом всемирного распространения идей демократии, прав и свобод личности. Политическое управление все сильнее проявляется в системе рациональных мер, направленных на максимально эффективное обеспечение «общественного блага». Вместе с тем далеко неоднозначен взгляд современных исследователей на демократию.¹

Признавая ее «весьма неоднозначным и противоречивым способом трансферта «правовой материи» из социальной среды в мир государственных структур, институтов, коммуникаций и актов»,² большинство ученых, однако, признает безальтернативность демократии как формы управления обществом (безусловно, это не единственное понимание демократии, но, пожалуй, самое распространенное). Демократизация, разумеется, накладывает и определенные требования на систему, дизайн и принципы построения политических институтов.

Современные процессы демократизации характеризуются: расширением и реальной гарантированностью в транснациональном масштабе прав и свобод индивидов; возрастающим значением интересов личности; признанием в качестве самостоятельного субъекта международных отношений физических лиц. Принцип прав человека и достигаемости (неотвратимости) международного правосудия становится одним из факторов, легитимных оснований ограничения государственного суверенитета, глобальной «прозрачности» границ.³

¹ См.: Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997.

² См.: Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 76.

³ См.: Блинов А.С. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. М., 2003. С. 72-74.

Суверенитет означает ответственность в отношении тех людей, которые находятся на данной территории. Основная ответственность за безопасность, благополучие и свободу людей лежит на государстве. Эта ответственность закреплена в международном праве, особенно в положениях международного права в области прав человека и в международном гуманитарном праве. Ни одно государство, претендующее на легитимность, не может игнорировать обязанность защищать всех своих граждан от нарушения прав человека. Эффективный государственный суверенитет предполагает наличие системы правопорядка, отвечающей потребностям населения, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

ФРАГМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СУДЕБНЫХ И КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А.А. Чертов

аспирант кафедры международного права
Московской государственной юридической академии

В XX веке человечество достигло невероятных высот во многих отраслях знаний, особенно естественнонаучных, в сфере материального производства, и в то же время оказалось на пороге глобальной катастрофы, столкнулось с проблемами (экологической, разоружения и т.п.), которые не смогло решить. Интернационализация всех видов социальных связей (глобализация) достигла такой степени, при которой адекватное регулирование осуществления этих связей стало сложной задачей для государств. Обозначенная проблема усугубилась отставанием науки социального управления от потребностей времени,¹ отсутствием теоретического осмысления, анализа новых (глобальных) проблем и соответствующего обоснования путей их решения.

Глобализация и порожденные ею проблемы не могли не затронуть международное право. Начиная со второй половины XX века, международное право переживает настоящий «бум»: радикально расширяется и углубляется сфера международно-правового регулирования, бурно развивается институциональная составляющая механизма международно-правового регулирования, всемирно утверждается международно-правовое сознание (международное право рассматривается в качестве основы внешней политики

¹ См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. IX.

большинства государств, в том числе и России)¹ и т.д. В то же время наука международного права, вернее сказать, многие ее представители,² к указанным изменениям оказались не готовы и восприняли их как совокупность угроз международному праву как системе норм.

Одной из таких угроз обозначена фрагментация международного права, то есть появление специализированных и (относительно) автономных норм или комплексов норм, правовых институтов и отраслей правовой практики, происходящее при относительном игнорировании правотворческой и институциональной активности в смежных областях и общих принципов и методов международного права и приводящее к коллизиям между нормами или комплексами норм, расхождению институциональной практики и, возможно, утрате общей правовой перспективы.³

Совокупность специализированных норм или их комплексов и правовых институтов получила название автономного режима, к одному из которых относят и сотрудничество государств в сфере обеспечения и защиты прав человека.⁴ При этом основными проблемами для стабильности международного права и правопорядка в данной сфере является возможность государств обращаться к различным механизмам или процедурам соблюдения норм применительно к одному делу (выбор наиболее «удобного» суда), непоследовательность прецедентной практики судов и т.п.

¹ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации от 11 июля 2000 г. (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 июня 2000 г.) // Международное публичное право: Сборник документов в 2-х томах. Т.1 / Сост. К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев. М., 2006. С. 28-36.

² См. Например: Watson J.Sh. Theory and Reality in the International Protection of Human Rights. Ardsley, New York: Transnational Publishers, Inc. 1999; см. также: Хафнер Г. Риски, обусловленные фрагментацией международного права // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия. Дополнение №10 (A/55/10). С. 369-388.

³ Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права: Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права. Док. ООН A/CN.4/L.682. P. 11-12.

⁴ См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 192.

Международные контрольные механизмы (в том числе и судебные) в сфере прав человека являются одним из наиболее радикальных и существенных достижений в международном праве за всю историю его существования. Они свидетельствуют о повышении нормативности международного права¹ и стабильности его реализации и призваны утверждать господство права в международных отношениях.

В настоящее время наблюдается бурный рост количества международных судебных контрольных органов и учреждений (далее именуемых — международные суды) в сфере прав человека. Помимо относительно давно действующих Европейского Суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека, недавно создан Африканский суд по правам человека и народов, все больше внимания правам человека уделяет Суд Европейских сообществ,² предлагаются проекты создания Арабского суда по правам человека, Азиатского суда по правам человека и Суда СНГ по правам человека³ и др.

По нашему мнению, фрагментация международного права в сфере прав человека и распространение международных судов является естественным процессом. В связи с особой важностью соблюдения прав человека, рассматриваемых в качестве основы права, как внутригосударственного, так и международного, вполне естественно стремление международного сообщества к созданию системы гарантий этих прав. Создание системы гарантий основано на одной идее — идее контроля за исполнением государствами своих обязательств. Естественность такой системы подтверждается, в частности, и отношением государств к решениям международных судов, выражающемся в исполнении решения даже при несогласии с ним.

¹ См.: Baxter R.R. Two Cheers of International Adjudication // American Bar Association Journal. 1979. Vol. 65. P. 1185.

² См. Энтин М.Л. Защита и обеспечение прав человека по праву Евросоюза. М., 2003. С. 81-89.

³ См.: Seth R.H. Asian Human Rights: Forming a Regional Covenant. // Asian-Pacific Law & Policy Journal. 2000. Vol. 17. P. 1-22; см. также: Клеандров М.И. Международные суды: Учеб. пособие. Тюмень, 2000. С. 147.

Само же распространение международных судов в сфере прав человека вызвано, прежде всего, необходимостью учета при применении и толковании общих международно-правовых норм о правах человека социо-культурных и иных особенностей государств-участников соответствующего международно-правового акта. В то же время при различии содержания применяемых материально-правовых норм, процессуальные основы международных судов во многом схожи (базируются на процессуальной модели Европейского Суда по правам человека).

Практика международных судов свидетельствует о том, что при разрешении дел они руководствуются не только своим учредительным актом, который они рассматривают как составную часть международного права, но и на иные нормы международного права и практику их применения. Например, в делах, связанных с нарушением ст. ст. 2 и 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод применительно к вопросам экстрадиции, Европейский Суд по правам человека анализирует нормы универсальных и региональных актов о защите прав человека, а также практику их применения.¹

В то же время следует признать, что в отдельных случаях международные суды поддались искушению быть «удобным судом». Наиболее яркий пример — постановление Европейского Суда по правам человека по делу *Илашку и др. против Молдовы и России*, в котором Суд отошел от признанного в международном праве (в рассмотренном Международным Судом ООН деле *Никарагуа против США*) и подтвержденного Судом в деле *Лузиду против Турции* принципа эффективного контроля для признания юрисдикции государства над лицами, находящимися вне пределов его территории, и сослался на принцип общего контроля.

Вынесение подобных решений в практике международных судебных контрольных органов и учреждений не является частым, может быть объяснено «болезнью роста» и не должно подрывать доверия государств к судам.

Таким образом, фрагментация международного права в сфере прав человека и распространение международных судов не являет-

¹ См. например: *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* (applications nos. 46827/99 and 46951/99) // www.echr.coe.int

ся угрозой для международного права, а наоборот свидетельствует о становлении господства права в международных отношениях. Деятельность международных судов обеспечивает эффективность применения норм международного права в сфере прав человека и способствует формированию соответствующей отрасли современного международного права.

ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ: ЕВРОПЕЙСКИЕ ТРАДИЦИИ

Л.А. Астемирова

юрист 2-го класса,
помощник Перовского межрайонного прокурора г. Москвы

В переводе с латыни “презумпция” (praesumptio) означает “предполагаю”, “ожидаю”. Как правовой термин она включает в себе предположение, гипотезу, подтверждение или опровержение которой должно служить средством установления искомых обстоятельств, юридических фактов и их следствий.

В уголовных делах особенно известна и наиболее распространена презумпция невиновности, которую по праву можно отнести к основным принципам уголовного судопроизводства.

Еще в античные времена сложилось правило, что сомнения толкуются в пользу обвиняемого. Известный отечественный историк права З.М. Черниловский цитирует римского юриста Павла, который придерживался благожелательного толкования в уголовном праве: “В уголовных делах желательно более умеренное толкование”.¹ Континентальная Европа, избравшая путь рецепции римского права, была хорошо знакома с воззрениями античности. При этом европейские мыслители внесли и свой значительный вклад в формирование понятия презумпции невиновности, и в этом отношении наиболее плодотворной оказалась эпоха Просвещения. Презумпция невиновности под влиянием учения о естественном праве именно в эпоху Просвещения вошла в общий корпус прав человека и гражданина, расширив границы сугубо судебного предназначения.

¹ См.: Черниловский З.М. Презумпции и фикции в истории права // Советское государство и право. 1984. №. 1. С. 103.

Если обратиться к немецкому Просвещению, то следует назвать имена выдающихся представителей школы естественного права Самуэля фон Пуфендорфа (1632-1694) и Кристиана Томазия (1655-1728).

Во второй половине XVII века Пуфендорф обосновал презумпцию добропорядочности, которую он выводил из достоинства, присущего каждому человеку. В первое десятилетие XVIII века Томазий отделил презумпцию добропорядочности от презумпции невиновности.

Пуфендорф в своем главном юридическом труде “*De jure Naturae et Gentium*” сформулировал принцип, согласно которому каждого следует предполагать как добропорядочную личность, пока не будет доказано противоположное.¹ Из этой формулы в последствии развилась концепция презумпция невиновности, как мы ее понимаем сегодня. Строго говоря, Пуфендорф не был автором этой формулы, так как более или менее схожие высказывания можно найти в римских источниках.

Однако Пуфендорф, опираясь на эту формулу, пошел дальше и развил понятие добропорядочного человека. В контексте этого понятия по отношению к государству любой человек должен рассматриваться как гражданин, которому в соответствии с законами государства не может быть отказано в признании его законопослушания. Вне рамок государства относительно каждого человека следует предполагать, что он ведет себя по нормам естественного права и заслуживает соответственного обращения с собой. В то же время добропорядочный человек готов уважать интересы других людей, вытекающие из естественных прав. Если позднее юристы презумпцию невиновности будут называть также презумпцией добропорядочного человека, то корни надо искать в учении Пуфендорфа.

Принципиальным вкладом в развитие философии права Томазия, другого видного немецкого представителя естественно-правового учения, было то, что он одним из первых указал на отличие нравственности от норм права.

¹ Цит. по: Hruschka J. Die Unschuldsvermutung in der Rechtsphilosophie der Aufklärung // Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. 2000. Н. 2. S. 285.

Заслуга Томазия и в его анализе значения презумпции. Например, он поставил вопрос о ее формальном характере. По его мнению, презумпция не может быть предположением одного из судей, но является опровержимой юридической презумпцией. В целом же ход рассуждений Томазия был таков. Прежде всего, он отделил юридическую презумпцию добропорядочности от корреспондирующей ей, но относящейся к иной сфере общественных отношений этической презумпции добропорядочности каждого человека. Далее он рассмотрел презумпцию добропорядочности, применяемую в чисто юридическом смысле. Таким путем он вывел из презумпции добропорядочности презумпцию невиновности.

Томазий обозначил разницу в понимании категорий хорошего и плохого, которая отделяет право от этики. Юристу довольно уже того, что гражданин своим внешним поведением не нарушает законы, а потому он считает добропорядочным (“хорошим”) человеком уже того, кто только из страха наказания не действует противозаконно. Для этики важно, чтобы человек вел себя добропорядочно не из-за страха наказания, но из моральных оснований, руководствуясь высшими идеалами. Что же есть юридическая презумпция в толковании Томазия? Это постулат, что в случае сомнения действия человека следует считать совпадающими с предписаниями закона, но это допущение может быть опровергнуто на основании убедительного доказательства противоположного. Юридическая презумпция есть предположение, что гражданин честно живет и совершает честные поступки, без вхождения в мотивацию такого поведения.

Этическая презумпция движется в противоположном направлении. Можно процитировать Горация: “Хорошие люди избегают грехов из любви к добродетели, злые — из страха перед наказанием”. Для этической оценки личности важны мотивы поведения, а не только внешние его формы. Исходя из различия этической и юридической презумпции, Томазий критиковал понятие добропорядочного человека, сформулированное Пуфендорфом. Это понятие имеет двойственный смысл: позитивный и негативный. Если употреблять его в позитивном смысле, то напрашивается вывод о некоем превосходстве данного человека перед другими, менее наделенными этим качеством. Таким образом, позитивный смысл, вкладываемый в понятие добропорядочного человека, неизбежно

подразумевает градацию добропорядочности. Если же этому понятию придать негативный смысл (того или иного человека нельзя считать плохим), то градация теряет значение. В негативном смысле от человека требуется не какая-то особая степень добропорядочности; человек уже не считается плохим, если он не нарушает внешний порядок.

Такой подход к оценке человека означал трансформацию презумпции добропорядочности в презумпцию несовершенства плохого. И это был решающий шаг от презумпции добропорядочности к презумпции невиновности.¹ Однако сам ход суждений немецких ученых имел истоком гуманистическую идею веры в доброе человеческое начало. Эта гуманистическая идея сохранилась и в концепции презумпции невиновности, хотя и в приложении к конкретной сфере правосудия.

При этом идея презумпции добропорядочности и презумпции невиновности в эпоху Просвещения не была достоянием только немецкой философской и правовой мысли. Во Франции Пьер Буало относил формулу добропорядочности человека к максимумам права. И в общем праве можно было встретить презумпции добропорядочности и невиновности, которые понимались практически в одном смысле.

Важным этапом в развитии презумпции невиновности стало ее воплощение в правовых актах. Первым документом, провозгласившим принцип презумпции невиновности, стала французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. Статья 9 Декларации гласит: “Так как каждый предполагается невиновным, пока не установлено обратное, то в случае задержания лица всякая излишняя строгость, не вызванная необходимостью в целях обеспечения его задержания, должна сурово караться законом”.² Таким образом, презумпция невиновности как правовой принцип была впервые провозглашена во Франции.

¹ См.: Hruschka J. Die Unschuldsvermutung in der Rechtsphilosophie der Aufklärung // Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. 2000. Н. 2. S. 293.

² См.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX вв. М., 1957. С. 252.

В этой формулировке можно увидеть влияние Пуфендорфа, сочинения которого неоднократно переводились во Франции и были хорошо известны. Однако, скорее, надо говорить об общей тенденции эпохи Просвещения с ее духом гуманизма, уважения прав человека и человеческого достоинства.

Современная Европа продолжает и развивает традиции, заложенные эпохой Просвещения.

Принцип презумпции невиновности нашел отражение в ряде европейских конституций. Так, в Конституции Португальской Республики этот принцип включен в гарантии уголовного процесса. Пункт 2 ст. 32 Конституции устанавливает, что обвиняемый считается невиновным до вынесения обвинительного приговора, причем судебное разбирательство должно быть произведено в максимально короткие сроки, позволяющие обеспечить гарантии защиты.¹ В Конституции Итальянской Республики также присутствует этот принцип. Статья 27 Конституции гласит, что обвиняемый не считается виновным впредь до окончательного осуждения.²

Принцип презумпции невиновности занял достойное место в таком основополагающем для всей Европы документе, как Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свободах 1950 г.

В п. 2 ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод записано: “Каждый обвиняемый в уголовном преступлении считается невиновным, пока виновность его не будет доказана в соответствии с законом”.³ При этом, следуя Декларации прав человека и гражданина 1789 г., в п. 3 данной статьи раскрывается перечень прав обвиняемого, которые должны исключить “излишнюю строгость” по отношению к нему. Например, он должен быть незамедлительно и подробно уведомлен на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения. Он также должен иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты. Как видим, принцип презумпции

¹ См.: Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 528

² См.: Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 427.

³ См.: Глотов С.А., Мазев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы. М., 2001. С. 138.

невиновности входит в целый круг прав обвиняемого, которые имеют и свой механизм судебной защиты в лице Европейского суда по правам человека.

Россия участвует в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свободах, а значит, и Россия присоединилась к европейским традициям в гуманитарной сфере.

В чем же содержание принципа презумпции невиновности в современном понимании? Во-первых, не один невиновный не должен быть привлечен к уголовной ответственности и осужден, а также никто не может быть привлечен в качестве обвиняемого иначе, чем на основаниях и в порядке, установленном законом. Во-вторых, обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Обязанность доказывания лежит на том, кто его обвиняет, т.е. орган, в производстве которого находится дело, должен всесторонне и объективно исследовать всю совокупность обвинительных доказательств, но не перелагать обязанность доказывания на обвиняемого. В-третьих, всякие сомнения в доказанности обвинения толкуются в пользу подсудимого. Когда сомнение касается не обвинения в целом, а отдельных обстоятельств, входящих в состав обвинения, истолкование сомнений в пользу подсудимого влечет смягчение обвинения, уменьшение размера наказания. Добавим, что недоказанная виновность по своим правовым последствиям равнозначна доказанной невиновности.

Таким образом, сегодня презумпция невиновности является гарантией обеспечения прав и свобод человека в уголовном процессе. Гуманистическое содержание, которое закладывалось в понятие презумпции невиновности европейской философской мыслью в эпоху Просвещения, получило полномасштабное развитие в современном праве.

МЕТОДЫ И СПОСОБЫ УСТРАНЕНИЯ ДВОЙНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

О.Д. Маташева

кандидат юридических наук

Порядок устранения двойного налогообложения по Типовым конвенциям ОЭСР, США и ООН и рассматриваемым налоговым соглашениям базируется на двух основных принципах — разграничение между договаривающимися государствами налоговой юрисдикции по определенным доходам и недопущение неограниченного обложения налогами одного и того же дохода в обоих договаривающихся государствах. При этом разграничение налоговой юрисдикции осуществляется отдельно для так называемых «активных» и «пассивных» доходов.

Для целей применения налоговых соглашений в качестве «активных» доходов рассматривается прибыль, получаемая резидентом одного договаривающегося государства на территории другого договаривающегося государства от ведения на территории последнего предпринимательской деятельности, оказания независимых личных услуг (для частнопрактикующих физических лиц) и работы по найму. К «пассивным» доходам относятся дивиденды, проценты, роялти, прибыль от прироста капитала.

Фактически система устранения двойного налогообложения работает следующим образом. «Активные» доходы, возникающие из источников в одном договаривающемся государстве, подлежат налогообложению в стране резидентства получателя дохода, за исключением случаев, когда данный вид деятельности приводит к образованию постоянного представительства на территории данного государства — при подобных обстоятельствах причитающиеся постоянно представителю доходы облагаются налогами в государстве их возникновения. «Пассивные» доходы могут обла-

гаться частично в государстве-источнике и в остальной части в стране резидентства получателя дохода. При этом применительно как к «активным», так и к «пассивным» доходам действуют особые правила по зачету уплаченных или подлежащих уплате за рубежом налогов, которые в рамках рассматриваемых соглашений именуются не иначе как методы устранения двойного налогообложения.

Само по себе разграничение налоговой юрисдикции между договаривающимися государствами не позволяет достичь требуемого эффекта в виде полного устранения двойного налогообложения, поскольку, как это было продемонстрировано выше, в определенных случаях правом налогообложения одного и того же дохода обладают оба договаривающихся государства, что потенциально может повлечь для налогоплательщика обязательства по уплате налога в каждом из них и фактически вести к возникновению двойного налогообложения. Для целей устранения двойного налогообложения рассматриваемые налоговые соглашения предусматривают обязательное применение одного из двух методов — метода налогового освобождения или метода налогового кредита. Метод налогового освобождения предполагает, что если по условиям соответствующего налогового соглашения определенный доход может облагаться налогами «у источника», то государство резидентства получателя дохода обязано исключить данный доход из совокупной налогооблагаемой базы налогоплательщика. Метод налогового кредита предполагает зачет уплаченных «у источника» налогов при определении налогооблагаемой базы по соответствующему доходу в государстве резидентства его получателя. При этом в зависимости от категорий доходов возможна комбинация указанных методов.

На практике, основная проблема с устранением двойного налогообложения бывает связана с различной квалификацией одного и того же дохода компетентными органами договаривающихся государств. В качестве примера можно указать на порядок устранения налогообложения по доходам, связанным с так называемой «тонкой капитализацией», то есть трансграничным финансированием между взаимосвязанными лицами путем предоставления займов (кредитов), при котором размер кредиторской задолженности соответствующей компании в несколько раз превышает сумму

ее собственных активов. Как правило, подобное трансграничное финансирование используется для целей налогового планирования в рамках транснациональной группы компаний, когда прибыль соответствующего предприятия фактически перераспределяется другим предприятиям группы не путем выплаты дивидендов, а за счет уплаты процентов по подобным займам, в подавляющем большинстве налоговых соглашений, полностью освобождаемых от налогообложения «у источника».

В ситуации, когда имеет место финансирование в порядке «тонкой капитализации», государство возникновения указанного процентного дохода может квалифицировать его в качестве дивиденда, удержав налог «у источника» по предусмотренной соответствующим соглашением ставке. Тогда как страна резидентства налогоплательщика может отказаться зачесть удержанный налог, рассматривая доход в качестве процентов, подлежащих полному освобождению от налогообложения в государстве возникновения дохода.

Официальный комментарий к Типовой конвенции ОЭСР содержит рекомендации в отношении устранения двойного налогообложения доходов, связанных с «тонкой капитализацией», но даже в рамках рабочей группы при Налоговом комитете ОЭСР признают чрезмерную расплывчатость данных рекомендаций и сомневаются в их эффективности. Поэтому расхождения в квалификации доходов могут вести к нивелированию значения соглашений об избежании двойного налогообложения.

Налоговые соглашения между Россией и государствами ЕС предусматривают самую разнообразную комбинацию методов устранения двойного налогообложения, при этом в отношении доходов российских резидентов всегда используется метод налогового кредита, а в отношении доходов резидентов ЕС оба метода в связке. Соглашения с Люксембургом, Германией, Австрией и Бельгией предусматривают применение метода налогового освобождения к резидентам соответствующих государств ЕС, но только если по условиям налогового соглашения в отношении соответствующего дохода российскими налоговыми агентами ранее были удержаны налоги «у источника» и за исключением таких доходов как дивиденды, в соглашении с Бельгией также роялти, а в согла-

шении с Германией еще и вознаграждения членов советов директоров и доходы артистов и спортсменов.

Остальные соглашения предусматривают использование к доходам резидентов государств ЕС метода налогового кредита в отношении большинства конвенционных доходов и метода налогового освобождения к отдельным доходам по исчерпывающему списку. Так, по соглашению с Швецией налоговый кредит применяется ко всем доходам шведских резидентов, кроме полностью освобождаемых от налогообложения дивидендов.

Согласно соглашению с Финляндией налоговый кредит предоставляется в отношении всех доходов, за исключением полностью освобождаемых от налогообложения дивидендов, выплачиваемых российской компанией финскому резиденту, владеющему более 10% акций (долей, паев) этой компании. По соглашению с Францией «кредитуются» такие доходы французских резидентов как дивиденды, доходы от отчуждения российского недвижимого имущества и акций (паев, долей) российских компаний, доходы экипажей французских авиакомпаний и морских судов, доход членов наблюдательных советов, артистов и спортсменов, а также государственные пенсии. В отношении всех остальных доходов французских резидентов применяется метод полного налогового освобождения. Аналогичным образом по соглашению с Нидерландами метод налогового кредита применяется к таким доходам голландских резидентов как дивиденды, отдельные доходы от отчуждения паев (акций) российских компаний, гонорары членов советов директоров, доходы артистов и спортсменов, аннуитеты и имущество. Все остальные доходы полностью освобождаются от налогообложения в Нидерландах. Отдельного внимания заслуживает предоставление налогового кредита в отношении дивидендов в рамках соглашений с Великобританией, Ирландией и Испанией, допускающих одновременно с вычетом из налогооблагаемой базы суммы удержанного «у источника» налога исключение также пропорциональной доли прибыли компании — плательщика дивидендов, распределенной этой компанией в виде дивидендов. При этом соглашение с Великобританией предусматривает, что получатель дивидендного дохода должен владеть не менее чем 10% акций (долей) указанной российской компании, а соглашение с Испанией и вовсе требует владения блокирующим пакетом (25%) в течение

срока не менее одного календарного года. Соглашение с Ирландией никаких ограничений по доле участия не предусматривает.

Таким образом, фактически порядок устранения двойного налогообложения по налоговым соглашениям России с государствами ЕС представляет собой двухуровневую систему, в рамках которой на первом уровне происходит разграничение налоговой юрисдикции между договаривающимися государствами отдельно по так называемым «активным» и «пассивным» доходам, а на втором уровне за счет использования метода налогового кредита или налогового освобождения устраняются диспропорции в распределении налоговой юрисдикции.

Несмотря на то, что рассматриваемые соглашения основаны на положениях Типовой конвенции ОЭСР, по ряду аспектов порядка налогообложения того или иного конвенционного дохода или использования методов устранения двойного налогообложения они предлагают уникальные варианты, характерные только для данных соглашений и не имеющие аналогов в модельных формах налоговых конвенций.

Особенно очевидно автономность налоговых соглашений проявляется применительно к «пассивным» доходам и вопросам определения методики устранения двойного налогообложения.

Подобная автономность и уникальность налоговых соглашений между Россией и государствами ЕС предоставляет широкие возможности для их использования не только в целях непосредственно устранения двойного налогообложения доходов резидентов договаривающихся государств, но и позволяет эффективным образом строить на их основе схемы налоговой оптимизации, получившие в доктринальной литературе название налогового планирования.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВВЕДЕНИЯ НОВОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ВАЛЮТЫ — ЕВРО

Т. В. Бетина

студентка Саратовской государственной академии права

Переход на единую валюту евро является весьма актуальной проблемой в настоящее время, поскольку она охватила не только развитые страны, но и коснулась многих других менее развитых стран. Это осознанный и тщательно продуманный шаг каждого государства — члена Европейского союза. Введение евро повлекло за собой создание в Европе крупнейшего мирового экономического и финансового центра, центром которого становится новая валюта — евро.

Так главным событием 1999 г. в странах Европейского Союза стало введение евро. Однако становлению евро способствовали немаловажные предпосылки. Прежде всего, хотелось бы отметить, что элементы валютной интеграции в Западной Европе формировались задолго до создания Европейского Союза. Так в 1971 г. странами — членами Европейского Союза была принята программа поэтапного создания экономического и валютного союза. С 13 марта 1979 г. начала функционировать Европейская Валютная Система в составе 8 стран. В основу механизма образования вошли 3 элемента: европейская валютная единица — ЭКЮ; режим совместного колебания валютных курсов — «валютная змея»¹; Европейский фонд валютного сотрудничества.

Но эти попытки оказались недостаточно эффективными. В 1989 г. Европейская комиссия возглавляемая Жаком Делором представила новый план экономической и валютной интеграции.

На основе «плана Делора» к декабрю 1991 г. был выработан Маастрихский договор о Европейском союзе, предусматривающий

¹ См.: Финансовый менеджмент. 2001. № 1.

позэтапное формирование валютного и экономического союза. В феврале 1992 г. в Маастрихте (Нидерланды) был подписан договор о Европейском Союзе 12 странами, ратифицирован и вступил в силу с 1 ноября 1993 г. (Бельгия, Дания, Франция, Федеративная Республика Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Испания, Португалия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии). Позднее к этому договору присоединились еще три страны, а именно: Австрия, Финляндия и Швеция.¹

В соответствии с Маастрихским договором экономический и валютный союз создавался в три этапа. Первый этап фактически начался в июле 1990 г. одновременно с полной отменой валютных ограничений по движению капиталов в ЕС. Основное внимание уделено сближению уровней экономического развития, снижению темпов инфляции и сокращению бюджетного дефицита.

Второй начался с января 1994 г. созданием Европейского валютного института во Франкфурте-на-Майне (Центрального Банка Сообщества) в составе управляющих центральными банками стран-членов.

Так третьим этапом послужил переход стран — членов Европейского Союза на единую валюту — ЕВРО, технической подготовкой которой занимался специально созданный в 1998 г. Европейский Центральный Банк.

2 мая 1998 г. Европейский совет принял решение о том, какие из стран допускаются к переходу на евро с начала третьего этапа становления экономического и валютного союза. Такими странами стали: Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия и Франция. Это решение было принято на основе рекомендаций Совета по экономическим и финансовым вопросам ЕС, который исходил из индивидуальных контрольных оценок Комиссии ЕС и Европейского валютного института о степени выполнения отдельными странами-членами критериев конвергенции, установленных Маастрихским договором и протоколом к нему, «то есть сделать так, чтобы их национальные хозяйства функционировали в едином ритме и имели однородную структуру».²

¹ См.: Финансовый менеджмент. 2001. № 1.

² См.: Журнал Европейского союза. 2004. № 39. Май.

В соответствии с Регламентом Совета от 3 мая 1998 г. «О переходе на евро»: с 1 января 1999 г. валютой участвующих государств-членов должно стать евро; одно евро делится на сто центов; а также, что евро должно стать расчетной единицей Европейского Центрального Банка и центральных банков участвующих государств.¹ А в соответствии со ст. 11 данного Регламента можно сказать, что «с 1 января 2002 г. участвующие государства-члены должны были выпустить монеты, номинированные в евро или центах и соответствующие номинациям и техническим спецификациям». С этого момента эти монеты становятся единственными монетами, которые имеют статус законного средства платежа во всех государствах-членах. Период параллельного обращения наличного евро и национальных валют установлен до 31 июня 2002 г. За это время производилось постепенное изъятие из обращения национальных наличных денежных знаков и полный переход хозяйственного оборота стран-участников на евро. Но и после 1 июля 2002 г. национальные денежные знаки можно было свободно обменивать на евро в течение шести месяцев. Одновременно обращение двух валют будет создавать определенные проблемы как клиентам, так и торговым предприятиям, поэтому для облегчения перехода предусмотрена возможность сокращения этого периода в отдельных странах, а также ряд мер способствующих более быстрому замещению национальных валют евро.

Кроме того, в своем регламенте Совет устанавливает как права, так и обязанности участвующих государств-членов. Так, например, одной из обязанностей является то, что они должны обеспечить адекватные санкции за подделку и фальсификацию банкнот и монет евро.²

Так если обратиться к статистике, то количество фальшивых евро, обнаруженных в странах валютного союза за первые шесть месяцев 2002 г., составило 7% от такого же числа национальных купюр в первом полугодии 2001 г. То есть евро подделывали в 15 раз реже, чем прежние национальные деньги.³

¹ См.: Регламент Совета от 3 мая 1998 г. «О переходе на евро» (974/98/ЕС), ст. 1 и 4.

² См.: Регламент Совета от 3 мая 1998 г. «О переходе на евро».

³ См.: Журнал Европейского Союза. 2003. Январь. № 1 (24).

Заостряя свое внимание на монете данной валюты, хотелось бы отметить, что в рисунки, которые изображены с обеих сторон монеты финансовые и политические деятели Европейского Союза вложили некий смысл. На первый взгляд мы увидим тонкую линию — почти полный круг, перечеркнутый двумя параллельными горизонтальными линиями. Но оказывается, что за основу была взята греческая буква «эпсилон» — как начальная буква Европейского Союза, а линии обозначают твердую веру этих деятелей в устойчивость новой валюты. Кроме того, каждой из стран, принявших евро, предоставлено право самой определить рисунок одной из сторон монеты, т.е. мы можем наблюдать проявление национального характера и традиций конкретной страны, а на другой было решено поместить изображение флага Европейского Союза.¹

Введение и установление новой европейской валюты повлекло за собой ряд последствий как положительного, так и отрицательного характера. В Европе создан единый финансовый рынок, который по своим масштабам сопоставим с крупнейшим мировым финансовым рынком — американским. Так можно отметить следующие преимущества введения евро:

- достижение большей степени интеграции в рамках Европейского Союза;
- повышение эффективности валютной системы. Тем самым при наличии одного Центрального банка вместо пятнадцати, будет намного проще проводить общую политику в области организации кредитования, расчетов, ценообразования, налогов и др.;
- достижение большей эффективности торговых сделок между странами Европейского Союза;
- более быстрый экономический рост, путем устранения неопределенности при осуществлении сделок;
- ежегодно на конвертацию национальных валют хозяйствующие субъекты ЕС тратят около 20 млрд. долл. С введением евро эти издержки значительно сократятся.

Возможные недостатки введения евро состоят в следующем:

- возможное проведение спекулятивных атак для снижения курса евро, с последующей скупкой евро;

¹ См.: Малоизвестные, но интересные факты о евро.

— возможна массовая безработица и экономический спад общеевропейского масштаба. Главным фактором конкурентной борьбы станет стоимость труда. (Уровень безработицы в Европейском Союзе уже превысил 10,6%, достигая в новых землях ФРГ 25%.)

— недееспособность ЕЦБ, вследствие противоречивых интересов представителей разных стран в его руководстве;

— возможное взаимное соглашение о роспуске ЕС.¹

Что касается о взаимоотношении евро с Россией, то хотелось бы отметить, что новая европейская валюта утвердилась в России. На настоящий момент времени с евро имеют дело не только банки и крупные компании, но и многие мелкие предприятия, а также, что особенно важно, рядовые граждане. Изменился и набор функций, которые единая валюта выполняет в России. Раньше она использовалась в основном как средство обращения, то есть при импорте товаров и в конверсионных операциях. То с 2003 г. евро служит средством накопления и мерой стоимости. С 1999 г. Банк России увеличил долю евро в своих официальных резервах с 10 до 30% (остальное приходится на доллары) и, скорее всего будет двигаться в том же направлении. Но хотелось бы заметить, что кроме всего вышесказанного Россия имеет внешнеторговые связи с СНГ и Азией. Отсюда можно сделать вывод, что она слабее зависит от торговли с ЕС, чем, например, такие страны как: Швейцария, Норвегия и др. Главная причина — это глубокая долларизация российской экономики: по различным оценкам, в стране циркулирует 60-70 млрд. наличных долларов. Кроме того, 70% российского экспорта составляет минеральное сырье и металлы, которые традиционно продаются на мировых рынках за доллары. Однако и не стоит забывать, что Европейский Союз — главный зарубежный инвестор в российскую экономику: оттуда поступает 40% прямых иностранных капиталовложений. Поэтому в скором плане евро имеет самые широкие перспективы в России.²

Хотелось бы отметить, что прогрессирование крупнейшего мирового экономического и финансового рынка, ключевым элементом которого является евро, продолжается. Так Лидеры Евросоюза одобрили введение евро в Словении с 1 января 2007 г. на

¹ См.: Строгалев А. Евро — новая единая европейская валюта

² См.: Омельчанко П. Зачем России евро?

саммите в Брюсселе. Таким образом, Словения станет первой страной из новых членов ЕС, вступивших в союз в мае 2004 г., которая смогла ввести единую валюту. Стране под руководством Янеца Дрновсека удалось выполнить все необходимые критерии по снижению государственного долга и дефициту бюджета для присоединения к зоне евро. Инфляция в стране составила в 2005 г. 2,4% при необходимых 2,61%. Остальные страны, претендующие на вхождение в зону евро, пока не могут исполнить критерий по инфляции. Ожидается, что Эстония, Литва, Латвия, Кипр и Мальта перейдут на европейскую валюту в 2008 г., в 2009 г. к зоне евро присоединится Словакия, а в 2010 — Чехия.¹

В заключении хотелось бы сказать, что, на мой взгляд, введение новой европейской валюты прошло успешно. И не только введение, но и установление и закрепление. Она утвердилась как вторая по значению мировая валюта. Введение евро — это одно из самых ярких и важнейших событий в послевоенной истории. В наступившем столетии оно будет существенно влиять не только на судьбы Европы, но и на экономические, и политические процессы всей планеты.

¹ Lenta.ru: Новости: <http://lenta.ru/news/2006/06/16/euro>

СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСЛАМСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Н.В. Жданов

доктор политических наук, профессор

Идея создания международной организации в рамках движения «Мусульманская солидарность» в виде Исламского пакта стала политической реальностью в сентябре 1969 г., когда в столице Марокко Рабате состоялась Конференция мусульманских стран на высшем уровне, положившая начало процессу формирования Организации Исламская конференция. Сам по себе этот факт остался бы незамеченным в общем круговороте событий на Ближнем Востоке, если бы он не был следствием целенаправленной деятельности консервативных сил в зоне распространения ислама.

Саудовская Аравия активизировала свою деятельность, направленную на создание Исламского пакта в августе 1969 г., используя в качестве предлога поджог мусульманской мечети Аль-Акса в Иерусалиме.

Начиная с 60-х гг. в развитии панисламизма наметились тенденции к изменению основного лозунга — создание единого мусульманского государства. В основе этой тенденции лежали определенные изменения в расстановке сил в центре мусульманского мира — на Ближнем Востоке. К середине 60-х гг. национально-освободительное движение в ряде стран зоны распространения ислама приняло антифеодальный, антиимпериалистический характер. Революции в Египте в 1952 г., Ираке — в 1958 г., Северном Йемене — в 1962 г. усилили процесс социальной поляризации в арабских странах. В таких странах, как Сирия, Алжир, Ирак, Индонезия (до 1965 г.) начались преобразования, некоторые из них приобрели антикапиталистическую направленность.

Крах Багдадского пакта, непопулярность СЕНТО, рост антифеодальных, антиимпериалистических настроений в Лиге араб-

ских государств, перспектива ухода Великобритании с юга Аравийского полуострова под воздействием роста антиколониальной борьбы в Южном Йемене, появление ряда национально-освободительных организаций в зоне Персидского залива (Народный фронт освобождения Омана и Персидского залива, Фронт национального освобождения Бахрейна и т.д.) — это начало консолидации в Палестинском движении сопротивления, рост Движения неприсоединения и его влияния в «третьем мире», повышение роли нефти в мировой политике в условиях нового соотношения сил в мире. Перечисленные факторы реально представляли угрозу монархическим режимам в зоне распространения ислама и, в первую очередь, для Королевства Саудовская Аравия.

Королевство Саудовская Аравия выступило инициатором претворения в жизнь идеи создания широкого международного политического блока на религиозной основе. Зеленое знамя ислама покрывало с этой точки зрения не только все арабские страны, но и ряд важных в стратегическом отношении стран Азии и Африки, создавало основу для участия в этом блоке крупных неарабских мусульманских государств, таких как Иран, Индонезия и др. Сама по себе религиозная форма сотрудничества в рамках Пакта как бы создавала иллюзию проведения «независимой от сверхдержав политики». «Мусульманское неприсоединение» приобретало отчасти императивный характер для всех мусульманских государств в силу роли исламской религии в обществе, невозможности ее игнорирования любой политической системой.

Короли Саудовской Аравии Фейсал, Халед и Фахд постоянно подчеркивали, что «первым принципом Саудовской внешней политики является исламская солидарность и вторым — арабское единство»¹.

Важно отметить, что Саудовская Аравия целеустремленно боролась за лидерство в мусульманском мире. Так, например, она выступила против проекта Великой Сирии, выдвинутого королем Трансиордании Абдаллахом после Второй мировой войны, так же как был отвергнут и план Нури Сайда, главы кабинета короля Ирака.

¹ Piscatori J.P. Islamic Values and National Interest: The Foreign Policy of Saudi Arabia // Islam in Foreign Policy. London: Cambridge University Press, 1983. P. 33.

В марте 1956 г. Саудовская Аравия подписала соглашение с Египтом и Пакистаном о создании Исламского конгресса (Пакта). Задачи этого Пакта были неясно определены, и его политическая жизнь оказалась недолгой.

В 1957 г. Саудовская Аравия выступила с предложением создать Исламский пакт из стран Арабского Востока, Северной Африки, Турции, Ирана и Пакистана. В основе проекта была заложена цель «организованного» сближения мусульманских стран с США в противовес альянсу Франции и Великобритании с Израилем — своеобразная реакция на тройственную агрессию против Египта. В случае реализации такой идеи создавался «санитарный кордон против коммунизма», открывались перспективы воздействия на мусульман в социалистических странах — СССР, КНР, Албании и Югославии. Тогда этот проект заинтересовал только Иран и Иорданию. Пакистан в качестве перехвата инициативы предлагал подписать «Объединенный всемирный исламский пакт». Позиции и предложения Саудовской Аравии с точки зрения «мусульманской солидарности» были предпочтительнее, чем любой другой мусульманской страны, так как Саудовская Аравия — страна «хаджа» и основных святых мест ислама.

Король Саудовской Аравии является хранителем двух святых мечетей (Священная мечеть в Мекке, являющаяся «киблой»* мусульман, и мечеть Пророка Мухаммеда).

В то же время инициативы, исходящие из Рияда, не вызывали настороженности и обеспокоенности западных государств за свои интересы в зоне распространения ислама, потому что Саудовская Аравия неоднократно подтверждала стратегический характер взаимоотношений с этими странами, в особенности с США.

С другой стороны, претензии на духовное лидерство как бы компенсируют комплекс неполноценности нефтяного гиганта с ограниченными военными возможностями, несмотря на колоссальные запасы оружия и финансовый потенциал. И наконец, материальной основой обеспечения этих амбиций могли бы стать миллиардные доходы от нефти.

* «Кибла» — на арабском языке дословно означает «то, что находится напротив» — направление на Мекку, место нахождения Каабы во время совершения молитвы.

В декабре 1965 г. король Саудовской Аравии Фейсал во время своего визита в Иран выступил с официальным предложением созвать конференцию глав всех исламских государств. В 1966 г. только две страны согласились с «американской инициативой»¹ Саудовской Аравии — Иран и Иордания, все остальные исламские страны высказывались отрицательно в отношении этой идеи, в том числе союзник Ирана по СЕНТО Пакистан.

Отношение Египта к идее Исламского пакта предельно ясно сформулировал Насер, выступая на массовом митинге в Каирском университете 22 февраля 1966 г.: «Мы здесь, в ОАР, выступаем против использования религии для достижения целей империализма и реакции. Мы выступаем против Исламского пакта и Исламской конференции так же, как раньше мы выступали против Багдадского пакта, доктрины Эйзенхауэра и всех других реакционных маневров... Мы заявляем, что подлинная исламская солидарность — это солидарность всех мусульманских народов, борющихся против империализма, а не солидарность реакционных правительств, являющихся агентами империализма, фальсифицирующих ислам в интересах реакции, стремящихся повернуть вспять колесо истории и помешать развитию по пути прогресса...»².

Агрессия Израиля в июне 1967 г. и ее последствия серьезно изменили соотношение сил на Арабском Востоке. Как следствие этого Египет и Сирия вынуждены были пойти на нормализацию отношений с Саудовской Аравией, направив основные усилия на восстановление военно-экономического потенциала. Необходимость нормализации отношений загля, в прямом смысле, зеленый свет для Саудовской Аравии в мусульманском мире. Египет был вынужден вывести свои войска из Северного Йемена, где он оказывал помощь республиканскому режиму, и отказаться от антисаудовской пропаганды. Саудовская Аравия получила возможность реализовать на практике идею создания Организации мусульманских стран, выдвинув в качестве причины последствия израильской агрессии и необходимость сотрудничества всех му-

¹ Валькова Л.В. Саудовская Аравия в международных отношениях. М., 1979. С. 165.

² Там же.

сульманских государств в защите «священных ценностей религии и в первую очередь Иерусалима».

В августе 1969 г. Египет формально поддержал идею короля Саудовской Аравии Фейсала созвать конференцию исламских стран на высшем уровне для обсуждения проблемы борьбы за возвращение Иерусалима, хотя истинные цели этой инициативы были очевидны для Гамала Абдель Насера. Так, в международных отношениях появилась новая организация — Организация Исламская конференция, своеобразная альтернатива Лиги арабских государств, «исламское движение неприсоединения», «Организация объединенных мусульманских наций». Такое обилие названий в различных публикациях отражало разнообразие целей участников движения.

25 августа 1969 г. через четыре дня после поджога мечети Аль-Акса в Иерусалиме в Каире собрались министры иностранных дел 14 арабских государств и согласились с предложением Саудовской Аравии о проведении Совещания в верхах исламских государств для обсуждения развития событий на Ближнем Востоке. В Подготовительный комитет вошли Марокко, Саудовская Аравия, Иран, Пакистан, Сомали, Малайзия и Нигер. Из 35 стран, приглашенных на Совещание, прибыли делегации из 25 государств, и только 10 стран были представлены главами государств¹. По настоянию Пакистана делегация Индии вынуждена была покинуть Совещание, несмотря на то, что инициатором приглашения Индии был король Саудовской Аравии Фейсал. Индийский флаг был спущен с флагштока у здания проведения Совещания.

На Совещании в Рабате отсутствовали: Сирия в связи с разрывом дипломатических отношений с Марокко, Ирак, так как был неудовлетворен статусом наблюдателя ООП на Совещании, а также ряд государств, где мусульмане являются влиятельной силой в обществе — Шри-Ланка, Камерун, Берег Слоновой Кости, Верхняя Вольта, Нигерия, Танзания, Мальдивская Республика.

В Декларации Совещания от 24 сентября 1969 г. были сформулированы мотивы и платформа проведения встречи в верхах исламских стран^{*}: «религиозное мировоззрение как действенный

¹ Там же. С. 173.

^{*} Термин «исламские страны» относителен и означает, что речь идет о государствах, расположенных в зоне распространения ислама или стра-

фактор **сближения** (выделено — Н.Ж.) народов и их взаимопонимания¹ ... решимость сохранить духовные, моральные и социально-экономические ценности ислама, которые остаются одним из решающих факторов осуществления прогресса человечества ... твердая вера в приверженность учения ислама, которое утвердило основу полного равенства в правах всех людей ... основным правам человека, приверженность Уставу ООН, чьи принципы и цели создали прочную основу плодотворного сотрудничества между всеми народами ... стремление укрепить и расширить духовные братские связи между своими народами, **сохраняя их свободу** (выделено. — Н.Ж.) и наследие общей цивилизации, в особенности базирующейся на принципах справедливости, терпимости и отказа от расовой дискриминации; стремление добиться процветания и прогресса и утверждения свободы во всем мире ... решимость объединить свои усилия во имя поддержания международного мира и безопасности».

Постановляющая часть Декларации носила декларативный характер в полном смысле этого слова и не содержала конкретной программы действий новой межгосударственной организации, создаваемой на религиозной основе.

Правительства участников Совещания договорились «консультироваться в целях тесного сотрудничества и взаимопомощи в экономической, научной, культурной и духовной областях, вдохновленные вечным учением ислама, принимают обязательства разрешать проблемы, которые могут возникнуть между ними, мирными средствами, внося тем самым вклад в дело укрепления международного мира и безопасности в соответствии с целями и принципами ООН»².

В Декларации подробно излагалась позиция государств — участников совещания в отношении ближневосточного кризиса и проблемы Иерусалима, в частности отмечалось, что «их прави-

нах, где находятся общины верующих, составляющих тот или иной процент населения. Именно этот термин употребляется в документах ОИК.

¹ Муатамар Аль-Кима Аль-Исламий // Мулафф Аль-Абхас. Кувейт: КУНА, 1981. № 6. С. 60-62 (на араб. яз.).

² Там же. С. 61.

тельства и народы преисполнены решимости отвергнуть любое решение палестинской проблемы, не гарантирующее городу Иерусалиму его прежний статус до событий июня 1967 года»¹.

Устав Организации Исламская конференция был принят только спустя три года после совещания в Рабате на III Конференции министров иностранных дел в Джидде (Саудовская Аравия) в феврале-марте 1972 г. В соответствии с Уставом членами международной межправительственной организации мусульманских государств являются все государства, принимавшие участие в конференциях глав государств и правительств в Рабате (1969 г.), министров иностранных дел в Карачи (1970 г.) и Джидде (1972 г.) и подписавшие данный Устав (ст. 8).

Заявления о приеме в члены Организации должны подаваться в Генеральный секретариат и утверждаться на очередной Конференции министров иностранных дел. Для утверждения необходимо собрать 2/3 голосов участников Конференции (ст. 8 Устава).

К вопросу о регулировании правил приема в члены Организации ОИК возвращалась на XXV Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК и на XXVII сессии. В частности, XXVII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК (27–30 июня, 2000 г., Куала-Лумпур, Малайзия) приняла Правила процедуры получения полного членства в ОИК². Эти Правила были приняты в развитие положений ст. 8 Устава ОИК и резолюции № 1/25-ORG XXV Конференции министров иностранных дел.

Согласно этим Правилам, государство-заявитель должно подать письменное заявление на имя Генерального секретаря о желании получить полное членство в Организации и о своей решимости соблюдать цели, принципы и обязательства, вытекающие из Устава ОИК (ст. 1 Правил). Это заявление должно быть подано не менее чем за 90 дней до созыва очередной Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК и содержать следующие данные (ст. 2 Правил):

¹ Там же. С. 62.

² Документы ОИК. XXVII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК. Резолюция № 67/27-P.

1) содержит ли конституция государства положение о том, является ли ислам официальной религией;

2) до какой степени исламский шариат применяется государством или рассматривается как источник законодательства;

3) процентное соотношение мусульман и общей численности населения государства, а также процентное соотношение мусульман и последователей других вероисповеданий в государстве;

4) информация о ситуации мусульманских сообществ, находящихся под юрисдикцией государства, а также информация о действующем законодательстве и его соответствии принципу равных прав для мусульманских и других сообществ в государстве.

Генеральный секретариат информирует государства-члены о полученном заявлении спустя 30 дней с даты его получения и представляет свою точку зрения (ст. 3 Правил). Заявление выносится на рассмотрение очередной Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК для принятия решения (ст. 4 Правил).

Государство-заявитель может пользоваться правами членства в ОИК со дня депонирования в Генеральный секретариат документов, подтверждающих ратификацию Устава ОИК (ст. 5 Правил).

Вышеназванные Правила были введены в действие незамедлительно после их принятия Конференцией министров иностранных дел государств — членов ОИК вышеназванной резолюцией (ст. 6 Правил).

Мусульманские меньшинства в немусульманских странах направляют по одному представителю* в ОИК в качестве наблюдателя, тогда как представителям исламских государств предоставляется решающий голос.

* На декабрь 2001 г. наблюдателями ОИК являлись: Босния и Герцеговина (с 1994 г.), Центральная Африканская Республика (с 1997 г.), Организация мусульманских сообществ Королевства Таиланд (с 1998 г.), Турецкое мусульманское сообщество КИБРИС (с 1979 г.), Национальный освободительный фронт Моро (с 1977 г.), ООН (с 1976 г.), Движение неприсоединения (с 1977 г.), Лига арабских государств (с 1975 г.), Организация африканского единства (с 1977 г.), Организация экономического сотрудничества (с 1995 г.)

В ст. 2 Устава сформулированы цели и принципы ОИК. Целями организации являются¹:

1) укрепление исламской солидарности между государствами-членами;

2) поддержка сотрудничества между государствами-членами в научной, культурной, социальной, экономической и других жизненно важных областях, а также проведение консультации между государствами-членами в международных организациях;

3) содействие ликвидации расизма и колониализма во всех его формах;

4) проведение необходимых мероприятий для поддержания международного мира и безопасности, основанных на справедливости;

5) координация действий во имя освобождения и сохранения целостности святых мест и поддержки борьбы палестинского народа и оказания ему помощи во имя возвращения его прав и освобождения его территории;

6) поддержка борьбы всех исламских народов во имя сохранения их достоинства, независимости и национальных прав;

7) создание условий для укрепления сотрудничества и взаимопонимания между государствами-членами и другими государствами.

Раздел «Б» ст. 2 Устава посвящен принципам деятельности Организации: полное равенство между государствами-членами; уважение права на самоопределение и невмешательство во внутренние дела государств-членов; уважение суверенитета, независимости и целостности территории каждого государства-члена; решение мирными средствами споров, которые могут возникнуть между государствами-членами, путем переговоров, посредничества, примирения или арбитража, воздержание государств-членов в отношениях между собой от применения силы или угрозы ее применения против целостности и неприкосновенности территории или политической независимости любого государства — члена Организации.

К органам Организации в соответствии со ст. 3 относятся: Конференция глав государств и правительств, Конференция мини-

¹ Муатамар Аль-Кима Аль-Исламий. Указ. соч.

стров иностранных дел, Генеральный секретариат и подчиненные ему учреждения.

Конференция глав государств и правительств проводится раз в три года и является высшим органом Организации. Всего состоялось девять Конференций глав государств и правительств. Последняя Конференция прошла 12-13 ноября 2000 г. в г. Доха, государство Оман. Конференция собирается, когда этого требуют интересы исламской нации, для рассмотрения первостепенных проблем исламского мира и координации политики Организации в этих целях. Резолюции и решения на Совещаниях в верхах принимаются на основе принципа консенсуса. Соотношение числа пунктов повестки дня Совещаний в верхах и Конференций министров иностранных дел — примерно один к двум.

Постоянно действующий рабочий уровень Организации полного состава представлен в Конференции министров иностранных дел. Накануне встречи в верхах, как правило, проводится подготовительное совещание министров иностранных дел. К настоящему времени состоялось 29 Конференций министров иностранных дел. Последняя Конференция прошла 25–27 июня 2002 г. в г. Хартум, Судан.

ОИК собирается на уровне министров иностранных дел или аккредитованных представителей один раз в год или по необходимости в любом государстве — члене Организации (п. «а» ст. 5 раздел I).

По требованию любого государства-члена или по требованию Генерального секретаря и с согласия 2/3 государств-членов Конференция созывается на внеочередную сессию. Конференция может рекомендовать созвать Совещание глав государств и правительств. Всего состоялось 11 внеочередных сессий. Последняя сессия прошла в период с 1 по 3 апреля 2002 г. в г. Куала-Лумпур, Малайзия.

В ст. 5 Устава определяется круг вопросов, входящих в компетенцию Конференции министров иностранных дел: вопросы о средствах осуществления общей политики Конференции; контроль за выполнением решений, принятых на предыдущих сессиях; принятие решений по вопросам, представляющим взаимный интерес, в соответствии с целями и задачами Конференции; обсуждение отчетов финансовой комиссии и утверждение бюджета Генерального секретариата; назначение Генерального секретаря и его за-

местителей; изучение любой проблемы, затрагивающей интересы государств или группы государств-членов, если это требует принятия соответствующих мер.

Решения и рекомендации Конференции министров иностранных дел принимаются большинством в 2/3 голосов при кворуме не менее 2/3 числа государств-членов.

Конференция министров иностранных дел устанавливает правила процедуры, которые могут применяться и на встрече в верхах. На XI Конференции министров иностранных дел в мае 1980 г. был создан постоянно действующий Комитет министров в составе 11 министров стран-участниц и Генерального секретаря ОИК. В рамках Комитета действует «Группа пяти» по вопросам безопасности государств-членов. В функции Комитета входит рассмотрение любой чрезвычайной ситуации или кризиса, затрагивающих одну из стран-участниц, а также решение споров и конфликтов между самими мусульманскими странами. Комитет призван выполнять поручения ежегодной Конференции министров иностранных дел. Конечно, функции Комитета только в некоторой степени напоминают деятельность Совета Безопасности ООН, однако сам факт создания подобного постоянно действующего органа является еще одним шагом на пути формирования организационных структур сотрудничества исламских стран в международных отношениях по образцу механизма действия ООН.

Несущая концепция безопасности — это «укрепление безопасности государств-членов через сотрудничество и солидарность исламских стран»¹.

В системе ОИК сформирован принцип коллективной безопасности. Так, в Дакарской декларации (VI Конференция глав государств и правительств государств — членов ОИК, Дакар, 9-11 декабря 1991 г.) говорится: «Мы будем рассматривать любую угрозу, направленную против любого государства-члена, как направленную против международного мира и безопасности, также как против государств-членов»². Декларация была принята, когда опера-

¹ Документы ОИК. XXVIII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК. Резолюция № 28/28-Р. С. 1.

² Документы ОИК. VI Конференция глав государств и правительств государств — членов ОИК. Дакар, 9-11 дек. 1991 г. С. 3.

ция «Буря в пустыне» против Ирака уже была завершена и политический раскол в рядах ОИК в связи с этими событиями не имел значения.

Как известно, XIX Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК, проходившая в Каире (31 июля — 5 августа 1991 г.), смогла принять резолюцию, осуждающую иракскую агрессию только спустя три дня после нападения Ирака на Кувейт, причем 8 из 46 членов ОИК (на тот период времени. — Н.Ж.) не поддержали эту резолюцию.

Государства — члены ОИК признают «необходимость уважения принципов международного права, касающихся суверенитета, политической независимости и территориальной целостности государств, неприменения силы в международных отношениях, мирного разрешения споров и невмешательства во внутренние дела государств как предпосылки безопасности исламских государств»¹.

Третьим органом ОИК является Генеральный секретариат, который был учрежден на I Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК в Джидде в феврале 1970 г. Штаб-квартира Генерального секретариата находится в Джидде (Королевство Саудовская Аравия) «до полного освобождения Иерусалима».

Согласно ст. 6 Устава ОИК, Генеральный секретариат: обеспечивает связь между государствами-членами и содействует проведению консультаций, обмену мнениями, а также распространению информации; организует выполнение решений Конференций и предоставляет Конференции отчет об этой работе; направляет государствам-членам рабочие документы и памятные записки; следит за выполнением рекомендаций и решений Конференций и предоставляет Конференции отчет об этой работе; готовит заседания Конференций в сотрудничестве с принимающим государством. Причем под термином «Конференция» по смыслу Устава и в силу сложившейся практики понимаются как Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК, так и Конференции глав государств и правительств. В состав Генерального

¹ Документы ОИК. XXVIII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК. Резолюция № 28/28-Р. С. 1.

секретариата входят канцелярия Генерального секретаря и 19 различных департаментов и служб*.

Возглавляет работу Генерального секретариата Генеральный секретарь ОИК.

Генеральный секретарь избирается сроком на четыре года с правом переизбрания еще на один срок (ст. 6 Устава ОИК). За период деятельности ОИК Генеральными секретарями были: Тунку Абдуль Рахман, Малайзия (1971-1973 гг.); Хасан Аль-Тухами, Египет (1974-1975 гг.); Амаду Карим Гайе, Сенегал (1975-1979 гг.); Хабиб Шатти, Тунис (1979-1984 гг.); Сэйед Шарифуддин Пирзада, Пакистан (1985-1988 гг.); Хамид Альгабидб, Нигер (1989-1996 гг.); Азедин Лараки, Марокко (1997-2000 гг.). В настоящее время Генеральным секретарем ОИК с 2001 г. является Абдель Вахид Белькезиз (Марокко).

Для обеспечения текущей деятельности Организации учреждены посты заместителей Генерального секретаря: заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам, заместитель Генерального секретаря по вопросам информации, культуры и социальным вопросам, заместитель Генерального секретаря по экономическим вопросам, заместитель Генерального секретаря по науке и технологиям, Директор по координации с Палестиной (в ранге заместителя Генерального секретаря) и Верховный комиссар по бойкоту Израиля (в ранге заместителя Генерального секретаря).

* Департамент по Иерусалиму и Палестине, Бюро по исламскому бойкоту Израиля, Исламское бюро по военной координации с Палестиной, Департамент по политическим вопросам, Департамент по делам мусульманских сообществ и меньшинств, Департамент по юридическим вопросам, Департамент по экономическим вопросам, Департамент по науке и технологиям, Департамент по информации, Департамент по делам культуры и социальным вопросам, Административно-финансовый департамент, Департамент по проведению конференций, Департамент по протокольным вопросам и общественным связям, Департамент координации деятельности вспомогательных органов, специализированных учреждений и аффилированных институтов, сектор «Даува» («Призыв»), Департамент внешних офисов (представительства ОИК в Нью-Йорке, Женеве и Исламабаде), Сектор общего обслуживания, Департамент коммуникации и компьютеризации, Служба внутреннего аудита.

Все структурные подразделения Генерального секретариата распределены между Генеральным секретарем и его заместителями.

Заместители Генерального секретаря избираются на Конференции министров иностранных дел большинством в 2/3 голосов по представлению Генерального секретаря. В Генеральном секретариате на постоянной основе работают свыше 200 сотрудников. Правила подбора, требования к кандидатам на замещение вакантных должностей, а также должностные обязанности сотрудников определяются специальным Регламентом сотрудников ОИК, принятым на V Конференции министров иностранных дел (Куала-Лумпур, Малайзия, 21-25 июня 1974 г.). Внутренний устав Секретариата (также принят на V Конференции министров иностранных дел) содержит перечень структурных подразделений.

В официальных документах ОИК упоминается еще один главный орган Организации — Международный исламский Суд¹. V Конференция глав государств и правительств государств — членов ОИК (Конференция исламской солидарности), состоявшаяся в Кувейте 26-29 января 1987 г., подтвердила резолюцию № 11/3-P, принятую III Конференцией глав государств и правительств, одобрила создание Международного исламского Суда и приняла резолюцию № 13/5-P(IS) по этому вопросу.

Согласно этой резолюции Конференция:

- одобряет проект Статута Международного исламского Суда на основе добровольной юрисдикции;

- решает внести следующее дополнение в четвертый параграф (параграф Д) ст. 2 Устава ОИК: «...Международный исламский Суд, выполняющий свои функции в соответствии со своим Статутом, являющимся приложением к настоящему Уставу и его дополнительной частью».

Суд призван рассматривать споры, которые могут возникнуть между государствами-членами, разрешать разногласия в толковании Устава Организации, а также давать заключения по юридическим вопросам по запросу Совещания глав государств и правительств, Конференции министров иностранных дел или органа Организации при условии, что эти запросы одобрены Конференцией министров иностранных дел.

¹ См.: Organization of the Islamic Conference. Doc. AH 1407 AD 1987. P. 11.

Международный исламский Суд (таково его официальное название) так и не начал свою работу в связи с тем, что не все государства — члены ОИК ратифицировали его Статут¹.

За время деятельности ОИК возникла целая система вспомогательных органов, специализированных учреждений, афилированных институтов, постоянных и специализированных комитетов (структурные элементы системы последовательно упомянуты согласно официальной иерархии этих учреждений в ОИК).

Вспомогательные органы были учреждены на основе резолюций Конференций глав государств и правительств или Конференций министров иностранных дел государств — членов ОИК согласно резолюции № 6/18-AF, принятой XVIII Конференцией министров иностранных дел государств — членов ОИК (Рияд, Саудовская Аравия, 13–16 марта 1989 г.). Государства — члены ОИК автоматически становятся членами этих вспомогательных органов, а их бюджеты подлежат одобрению соответствующей Конференцией министров иностранных дел. К вспомогательным органам относятся: Центр по статистическим, экономическим и социальным исследованиям и подготовке их для исламских стран (Турция), Исследовательский центр исламской истории, искусства и культуры (Турция), Исламский институт технологий (Дакка), Исламский центр развития торговли (Марокко), Академия исламского «фикха» (Саудовская Аравия), Исполнительное бюро Фонда исламской солидарности и его «вукуфов» (Саудовская Аравия), Исламский университет в Нигере, Исламский университет в Уганде.

Специальные учреждения ОИК создавались на основе соответствующих резолюций Конференций глав государств и правительств или министров иностранных дел. Членство в специализированных учреждениях является факультативным для государств — членов ОИК. Бюджет не связан с бюджетом Генерального секретариата и соответствующих вспомогательных органов и утверждается самими специализированными учреждениями в соответствии с их уставами и статутами. К специализированным учреждениям относятся: Исламский банк развития (Саудовская Аравия), Исламская организация по делам образования, науки и культуры

¹ Документы ОИК. XXVIII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК. Резолюция № 61/28-P. С. 1.

(Марокко), Организация вещания исламских государств (Саудовская Аравия), Международное исламское агентство новостей (Саудовская Аравия).

Афилированные институты включают в себя как организации, так и физических лиц, обладающих авторитетом в исламском мире. Членство в таких институтах является факультативным для государств — членов ОИК и ее органов и учреждений. Бюджеты независимы от бюджета Генерального секретариата и вспомогательных органов ОИК. Афилированные институты учреждались под эгидой Конференций глав государств и правительств или министров иностранных дел. Афилированным институтам может быть предоставлен статус наблюдателя решением Конференции министров иностранных дел государств-членов ОИК. Они также могут получать добровольную помощь от вспомогательных органов, специализированных учреждений и государств — членов ОИК. К афилированным институтам относятся: Исламская палата торговли и промышленности (Пакистан), Организация исламских столиц и городов (Саудовская Аравия), Спортивная федерация игр исламкой солидарности (Саудовская Аравия), Исламский комитет по международному полумесяцу (Ливия), Исламская ассоциация судовладельцев (Саудовская Аравия), Всемирная федерация арабо-исламских школ (Саудовская Аравия), Международная ассоциация исламских банков (Саудовская Аравия).

Постоянные комитеты учреждались на основе резолюций Конференций глав государств и правительств и министров иностранных дел, как правило, на уровне министров государств-членов ОИК. К их функциям относится отслеживание выполнения соответствующих резолюций, принятых конференциями. В настоящее время действуют четыре постоянных комитета: Комитет по Иерусалиму, Потоянный комитет по информации и культуре (председатель — президент Республики Сенегал), Постоянный Комитет по экономическому и торговому сотрудничеству (председатель — президент Республики Турция), Постоянный комитет по научному и технологическому сотрудничеству (председатель — президент Исламской Республики Пакистан).

Иран не смог остаться в стороне от формирования международной системы правительственных и неправительственных организаций в зоне распространения ислама под эгидой Саудовской

Аравии. В июле 1999 г. по приглашению меджлиса Исламского совета Ирана в Тегеране состоялась первая сессия Межпарламентской ассамблеи исламских государств. В Ассамблее приняли участие главы парламентов 49 государств и делегации депутатов. Ассамблея утвердила Устав и избрала председателя Совета Межпарламентской ассамблеи, спикера пакистанского парламента, а его заместителями — председателей парламентов Ливана и Мали.

Лидер исламской революции аятолла Хаменеи в своем послании к участникам Ассамблеи так изложил ее задачи: «План создания Межпарламентской ассамблеи исламских государств — это одна из ценных инициатив исламских государств, которая, как и те, кто ее выдвинул, достойна всякого поощрения. Но залогом ее успеха и жизнестойкости является тот факт, что в ее рамках можно рассматривать проблемы исламского мира, искать практические пути решения проблем исламского мира, искать практические пути решения проблем и предлагать также пути правительствам исламских стран и Организации Исламская конференция»¹.

Таким образом, существует постоянно действующая Организация Исламская конференция на уровне глав государств и правительств, а также министров иностранных дел. В 1999 г. появляется Межпарламентская ассамблея исламских государств, но лидер исламской революции выразил надежду, «что когда-нибудь в исламском мире будет создан общий парламент всей исламской «Уммы...»².

Финансирование деятельности Генерального секретариата и вспомогательных органов ОИК осуществляется за счет ежегодных взносов государств — членов ОИК. Бюджет Генерального секретариата и вспомогательных органов принимается специальной резолюцией Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК после рассмотрения докладов Постоянного финансового комитета и Финансового контрольного органа*.

¹ Послание лидера исламской революции — аятоллы Хаменеи Межпарламентской ассамблее исламских государств // Третий взгляд. 1999. № 66. С. 8-12.

² Там же.

* Возмутителем спокойствия в финансовых вопросах является Алжир, который отказывается признавать автоматическое членство во вспомогательных органах и платить за это деньги.

Так, XXIX Конференция министров иностранных дел (Хартум, Судан, 25-27 июня 2002 г.) резолюцией № 2/29-АФ приняла бюджет Генерального секретариата в размере 11 372 000 долларов США, а также бюджеты его вспомогательных органов, в том числе: Академия исламского фикха — 1 650 000 долларов США, Центр статистических экономических и социальных исследований и подготовки для исламских стран — 2 000 000 долларов США, Исламский университет технологии — 2 200 000 долларов США, Исследовательский центр исламской истории, искусства и культуры — 2 230 000 долларов США, Исламский центр развития торговли — 1 172 214 долларов США. Почти 80% бюджетных ассигнований на деятельность Генерального секретариата и вспомогательных органов ОИК приходится на заработную плату персонала.

Генеральный секретарь имеет право по своему усмотрению переводить суммы из одной статьи расходов в другую в текущем финансовом году в соответствии со статьей 40 Финансовых правил ОИК. ОИК страдает от хронической задолженности государств-членов перед бюджетом. На 17 июня 2001 г. задолженность государств-членов по бюджету Генерального секретариата составляла 32 832 313 долларов США, а по бюджету вспомогательных органов — 70 495 038 долларов США на 31 декабря 2000 г.¹

Саудовская Аравия вносит свыше 10% от общего бюджета Генерального секретариата и вспомогательных органов. Большинство структурных подразделений ОИК, важных в идеологическом и финансовом плане, размещаются на территории Королевства. Ключевые административные посты в системе ОИК занимают подданные Королевства и граждане Пакистана. Например, Иран председательствует только в Комитете ОИК по Афганистану, а его граждане слабо представлены в иерархии чиновников ОИК. Как видно из приведенных выше данных, Иран, являясь крупной страной зоны распространения ислама, нигде не значится как принимающая сторона учреждений и органов системы ОИК. В общем, позиция Королевства Саудовская Аравия в аппарате ОИК — это позиция США в аппарате ООН.

¹ Документы ОИК. XXVIII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК. Резолюция № 5/28-АФ.

Лидер исламской революции Сейед Али Хаменеи считает, что «марксизм превратился в экспонат музея мировой политической истории, а капитализм не может дать ответ на все возрастающие духовные потребности западных народов. Ни одна философская система не может ответить на духовные запросы людей в той степени, как это делает ислам»¹.

В ст. 10 Устава говорится, что каждое государство может выйти из Организации, подав об этом заявление Генеральному секретарю и выплатив свои взносы до окончания текущего финансового года. В соответствии со ст. 11 изменения в Устав могут быть внесены только с согласия 2/3 членов ОИК и после ратификации этих изменений.

Основные положения об иммунитетах и привилегиях ОИК содержатся в Уставе, а также в Специальном соглашении, принятом на VII Конференции министров иностранных дел в Стамбуле 12-15 мая 1976 г. В соответствии с п. 8 ст. 6 Устава Организация для выполнения своих функций и осуществления провозглашенных целей обладает в государствах-членах соответствующими правоспособностью, иммунитетами и привилегиями. Представители государств-членов пользуются иммунитетами и привилегиями, необходимыми для выполнения своих функций, связанных с деятельностью ОИК. Служащие ОИК пользуются иммунитетами и привилегиями, необходимыми для выполнения своих функций.

Соглашение об иммунитетах и привилегиях ОИК 1976 г. закрепило положение о том, что Организация является юридическим лицом (ст. 1), иммунитеты и привилегии ее должностных лиц носят функциональный характер (ст. 31); эксперты пользуются иммунитетами и привилегиями только при выполнении своих обязанностей; обязательства государств по настоящему соглашению не должны препятствовать принятию мер для охраны своей безопасности и публичного порядка².

Из анализа Устава и структуры ОИК явствует, что эта Организация была задумана как международная организация широкой

¹ Послание лидера исламской революции — аятоллы Хаменеи Межпарламентской ассамблее исламских государств. С. 8-12.

² См.: Соглашение об иммунитетах и привилегиях ОИК. Стамбул, 1976. С. 2-6 (на араб. яз.).

компетенции на религиозной основе, своеобразная организация объединенных исламских наций. Главная цель ОИК — «укрепление исламской солидарности между государствами-членами» (п. 1 ст. 2 разд. А). В этой связи возникают два вопроса: о степени открытости данной Организации, поскольку ее членами могут быть только «исламские государства» (ст. 8), и о соответствии Устава ОИК Уставу ООН.

В настоящее время членами ОИК являются 57 государств, в некоторых из них население, исповедующее ислам, составляет меньшинство (Камерун — 20%, Малави — 10, Уганда — 6%)¹.

Марокканский юрист Мухаммед Ахмед Аль-Муршид считает: «Членом ОИК может быть государство, в котором мусульмане составляют не менее 50% населения и которое обязуется придерживаться целей и принципов ОИК и выполнять ее решения»².

По замыслу основателей ОИК, все государства, где есть мусульмане, должны быть преобразованы в «исламские», исходя из концепции «Уммы», которая не знает государственных границ. С другой стороны, невозможно эффективно проводить необходимые мероприятия для поддержания международного мира и безопасности (п. 4 ст. 2 разд. А) в условиях закрытости межправительственной организации по религиозному признаку.

Французский ученый К. Кольяр отмечал, что «наиболее дерзкие по замыслу международные организации — это те организации, которые утверждают свое универсальное предназначение, стремятся охватить все государства мира и располагают во всемирном масштабе широкой, то есть неспециализированной, компетенцией. В этом своем качестве они противостоят как региональным организациям, так и организациям универсальным, но обладающим специализированной компетенцией»³.

Дискуссия при выборе названия ОИК в определенной степени отражала сложность юридической природы международной межправительственной организации, в основу создания которой положены идеи религиозной солидарности. Уже после вступления в

¹ Азия и Африка сегодня. 1987. № 5. С. 9.

² Аль-Муршид М.А. Организация Исламская конференция. Рабат, 1984. С. 158 (на араб. яз.).

³ Кольяр К. Международные организации и учреждения. М., 1972. С. 252.

силу Устава ОИК на V Конференции министров иностранных дел (Куала-Лумпур, 21-25 июня 1974 г.) выдвигалось предложение заменить название «Организация Исламская конференция» на «Организация исламской солидарности». Однако Конференция единогласно высказалась в поддержку инициативы Индонезии по оставлению прежнего названия¹. К этому вопросу возвращались соответственно на IX, X и XI Конференциях министров иностранных дел государств — членов ОИК, а на третьей встрече в верхах в Мекке (25-28 января 1981 г.) была создана специальная комиссия по пересмотру Устава.

В качестве альтернативных предлагалось несколько вариантов названия.

Организация исламских государств. Это предложение не получило поддержки, поскольку ограничивало членство в организации только суверенными государствами и оставляло в стороне мусульманские меньшинства в немусульманских странах. Трудно согласиться с таким мнением комиссии по пересмотру Устава, так как ст. 8, посвященная членству, недвусмысленно свидетельствует о том, что ОИК состоит из государств. Скорее всего, дело заключалось в том, что по форме правления исламским государством является лишь Иран (на тот период режима талибов в Афганистане еще не было — Н.Ж.). Могли бы претендовать на звание «исламских» Саудовская Аравия и некоторые другие государства Персидского залива. Тем не менее в одном из решений VIII Конференции министров иностранных дел (Триполи, 16-22 мая 1977 г.) ОИК именовалась «Союзом исламских государств»².

Организация исламских наций. Это предложение также не прошло, поскольку подразумевало деление единой исламской «Уммы» на несколько различных наций.

Организация исламской «Уммы». Это название не получило одобрения в связи со сложностью международно-правового толкования понятия «Умма» и отсутствием готовых юридических критериев для решения вопроса о членстве в такой организации. Поскольку, как отмечалось выше, каждый мусульманин является

¹ См.: Аль-Муршид М.А. Указ. соч. С. 144.

² Там же. С. 145.

членом «Уммы» уже в силу своего верования, эта организация становилась бы «организацией всех мусульман».

Исламская организация. Такое название оказалось неприемлемым в силу своей явной расплывчатости.

В качестве рабочих и наиболее длительно обсуждавшихся были варианты: **Организация исламских государств** и **Организация исламского единства**. Предложение о названии «Организация исламского единства» было внесено делегацией Катара и нашло широкую поддержку у теоретиков движения «Исламская солидарность». За этим названием стояло единство веры, объединение исламских народов, создание единого исламского образования (государства) и единого подхода к проблемам мирового развития. Такое название, несомненно, отвечает исламской концепции миропорядка, а организация в таком случае выступает как инструмент ее реализации. Но именно в силу этих обстоятельств данное предложение и не прошло.

В современном международном праве почти нет субъектов, созданных на религиозной основе. Латеранский договор, заключенный между Италией и Святейшим Престолом в феврале 1929 г., определял международно-правовой статус Ватикана. После краха фашистского режима в Италии договор был подтвержден ст. 7 Конституции Италии 1947 г. В преамбуле Договора отмечалось, что «для обеспечения абсолютной и явной независимости Святейшего Престола необходимо гарантировать ему неоспоримый суверенитет даже в области международных отношений»¹. Согласно ст. 2, Италия признавала суверенитет Святейшего Престола «как присущий его природе и соответствующий его традициям и требованиям его миссии в мире». В ст. 24 Святейший Престол обязался не принимать участия «в светском соперничестве других государств и в международных конференциях, связанных с таким соперничеством», если только речь не идет о посредничестве Ватикана. В марте 1984 г. Латеранский договор был заменен конкордатом.

Суверенитет Ватикана, признанный Договором, связан с его религиозной миссией и не является в полном смысле государственным суверенитетом. Ватикан имеет в ООН статус постоянного

¹ Здесь и далее текст договора цит. по: Кольяр К. Указ. соч. С. 122-125.

наблюдателя, участвует в ряде ее специализированных учреждений, имеет статус наблюдателя при ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, МАГАТЭ, принимал участие в Венской конференции по дипломатическому праву 1961 г. и т.д. Таким образом, Ватикан является религиозным центром католичества с особым международным статусом.

ОИК как субъект международного права отличается от государства Ватикана прежде всего тем, что ОИК — международная организация с заявленной широкой компетенцией. Особенность правосубъектности международной организации заключается в том, что, как отмечал польский юрист В. Моравецкий, «выражаемая ее органами в принятых ими решениях воля не идентична воле всех ее членов и каждого из них»¹. Это различие — результат действия механизма Организации, процесса согласования воли государств, применительно к ОИК — на религиозной основе. Общим является то, что субъектность как в первом, так и во втором случае возникла на договорной основе с последующим международным признанием (ОИК также имеет в ООН статус наблюдателя с 1975 г.).

ОИК не может быть отнесена к региональной организации, так как, согласно ст. 52 Устава ООН, региональная организация должна отвечать следующим требованиям: быть созданной на основе регионального соглашения «для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их **деятельность совместимы с целями и принципами Организации** (выделено мной — Н.Ж.)».

Более того, деятельность ОИК, в особенности в области поддержки и оказания помощи мусульманским меньшинствам в неисламских странах, представляет собой религиозно обоснованную форму вмешательства во внутренние дела других государств. Региональность членства в ОИК также не соответствует требованиям Устава ООН, так как в ОИК входят зоны распространения ислама от Малайзии на востоке до Марокко на западе, от Малави на юге до Казахстана на севере этой зоны. Наконец, как уже отмечалось,

¹ Моравецкий В. Функции международных организаций. М., 1976. С. 66.

невозможно заниматься проблемами поддержания международного мира и безопасности в условиях закрытости Организации по религиозному признаку.

К моменту создания ОИК в более узких географических границах уже действовала международная организация — Лига арабских государств (ЛАГ), все члены которой впоследствии вошли в ОИК. Лига арабских государств также не является чисто региональной организацией, поскольку она создана на основе принадлежности к «арабской нации» и не связана с границами конкретного географического региона. В состав Лиги входит 21 государство и ООП, в том числе три государства Тропической Африки: Мавритания, Сомали, Джибути. В соответствии со ст. 1 Пакта «Лига арабских государств состоит из независимых арабских государств, подписавших этот Пакт»¹. Целью Лиги (ст. 2 Пакта) являются: «обеспечение более тесных отношений между государствами — членами Лиги; координация их политических действий, чтобы добиться тесного сотрудничества между ними; обеспечение их независимости и суверенитета и рассмотрение вопросов, затрагивающих арабские страны и их интересы. Лига имеет целью обеспечить, не нарушая режима и внутренних условий, **существующих в каждом государстве** (выделено мной — Н.Ж.), тесное сотрудничество между государствами — членами Лиги в следующих областях:

- а) экономики и финансов, в том числе торгового обмена и таможенной политики, денежной системы, сельского хозяйства и промышленности;
- б) путей сообщения и связи, в том числе железных и шоссейных дорог, авиации, судоходства, почты и телеграфа;
- в) культуры;
- г) гражданства, выдачи паспортов, виз, выполнения судебных решений и выдачи преступников;
- д) социальных;
- е) здравоохранения».

При ЛАГ действуют свыше 20 межарабских организаций специализированного характера.

¹ Здесь и далее текст пакта цит. по: Международное право в документах. М., 1982. С. 278.

ЛАГ является светской организацией, исходит из принципа суверенного равенства государств. Так, в ст. 7 говорится: «Решения Совета будут проводиться в жизнь в каждом государстве, входящем в Лигу, в соответствии с его конституцией». В ст. 8 подчеркивается, что «каждое государство — член Лиги обязуется уважать политический режим в других государствах и считать его внутренним делом каждого государства». Решения Совета Лиги не носят наднационального характера. В соответствии со ст. 7 «решения Совета, принятые единогласно, обязательны для всех государств — членов Лиги; решения, принятые большинством голосов, обязательны только для тех государств, которые с ними соглашаются». В случае агрессии «Совет **при наличии единодушного согласия** (выделено мной — Н.Ж.) наметит необходимые меры для устранения агрессии» (ст. 6).

Обязательные решения Совет Лиги может принимать, согласно ст. 16 Пакта, по следующим вопросам:

- а) личного состава работников;
- б) утверждения бюджета Лиги;
- в) принятия правил внутреннего распорядка Совета, Комитетов и Секретариата;
- г) закрытия сессий.

Решение об исключении какого-либо члена должно быть принято единогласно, не считая государства — члена Лиги, к которому оно относится (ст. 18).

ОИК не может быть отнесена и к специализированным учреждениям, так как, согласно ст. 57 Устава ООН, специализированными являются учреждения, «**созданные межправительственными соглашениями** и облеченные широко международной, определенной в их учредительных актах, **ответственностью в областях экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и других** (выделено мной — Н.Ж.)», поставленные в связь с ООН в соответствии с положениями ст. 63.

Как было показано выше, цели ОИК охватывают сферы поддержания международного мира и безопасности, сотрудничества между государствами-членами в научной, культурной, социальной, экономической и других областях (п. 2 ст. 2 разд. А) и координацию действий во имя освобождения и сохранения целостности Святых мест, поддержки борьбы палестинского народа и ока-

зания ему помощи во имя возвращения его прав и освобождения его территории; поддержку борьбы всех исламских народов во имя сохранения их достоинства, независимости и национальных прав (п. 5 и 6 ст. 2 разд. А).

Государства — члены ОИК — это почти 42% голосов в «Группе 77», около 62% голосов — в Движении неприсоединения, около 50% — в Организации африканского единства, несколько менее 30% голосов — в ООН и 100% — в Лиге арабских государств. В Движение неприсоединения входят все государства — члены ОИК, кроме Турции — члена НАТО.

Спустя шесть лет со дня создания ОИК Организация Объединенных Наций признала эту Организацию и резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 3369 (XXV) от 10 октября 1975 г. пригласила ОИК для участия в сессиях и работе Ассамблеи в качестве наблюдателя. Вопрос о сотрудничестве между ООН и ОИК включается в повестку дня Генеральной Ассамблеи начиная с XXXV сессии (1980 г.). С 1981 г. проводятся координационные встречи между Секретариатами и другими ведущими учреждениями ООН и ОИК.

На каждой сессии Генеральной Ассамблеи ООН принимается резолюция «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Исламская конференция», например резолюция Генеральной Ассамблеи № A/Res/55/9 от 4 декабря 2000 г. В свою очередь, на Конференциях министров иностранных дел государств — членов ОИК принимается резолюция «О сотрудничестве между Организацией Исламская конференция и Организацией Объединенных Наций», например резолюция № 1/27-ORG, принятая на XXVII Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК (Куала-Лумпур, 27-30 июня 2000 г.). В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № A/Res/54/7 от 5 ноября 1999 г. в период 11-13 июля 2000 г. в Вене состоялось Общее совещание ООН и ОИК, их соответствующих учреждений, вспомогательных органов и специализированных и ассоциированных учреждений. На Совещании были определены десять приоритетных направлений сотрудничества между двумя организациями: наука и техника, торговля и развитие, помощь беженцам, продовольственная безопасность и сельское хозяйство, образование, людские ресурсы, окружающая среда, здравоохране-

ние и народонаселение¹. Между ООН и ОИК постоянно проходят политические консультации и отработана система участия полномочных представителей организаций в мероприятиях друг друга.

По приглашению эмира Государства Катар Генеральный секретарь принял участие в XIX сессии Конференции глав государств и правительств государств — членов Организации Исламская конференция (Доха, 12-13 ноября 2000 г., Катар), на которой Катар, сменив Исламскую Республику Иран, приступил к исполнению обязанностей Председателя Конференции глав государств и правительств исламских стран на трехлетний срок.

18 сентября 2000 г. министры иностранных дел государств — членов ОИК провели свое ежегодное координационное совещание в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в целях обсуждения повестки дня LV сессии Генеральной Ассамблеи ООН. На координационном совещании был проведен анализ международного политического положения с уделением особого внимания вопросам, касающимся государств — членов ОИК, в том числе Ближнему Востоку и вопросу о Палестине; Боснии и Герцеговине; Косово; положению в Джамму и Кашмире; положению в Афганистане; Сомали; ситуаций, касающихся Нагорно-Карабахского района Азербайджана и последствий иракской оккупации и агрессии против Кувейта.

Генеральный секретарь ОИК принял участие в четвертом Совещании Организации Объединенных Наций и региональных организаций на высоком уровне, которое состоялось в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 6-7 февраля 2001 г. Это совещание было созвано для обсуждения сотрудничества в интересах миростроительства. ОИК представила рабочий документ, призванный содействовать ходу обсуждения на этом совещании.

25-27 июня 2001 г. в Бамако, Мали, состоялась XXVIII сессия министров иностранных дел Организации Исламская конференция. На этой сессии Генерального секретаря представлял помощник Генерального секретаря по политическим вопросам, выступивший с заявлением от его имени.

¹ Документы ООН A/55/PV. 44. С. 28.

Организация Объединенных Наций и ОИК продолжали консультации по политическим вопросам, прежде всего в связи с продолжающимися миротворческими усилиями, которые стали одним из важных аспектов сотрудничества между этими двумя Организациями.

Что касается вопроса о Ближнем Востоке, то для участия в заседании Совета Безопасности по пункту, озаглавленному «Положение на Ближнем Востоке, включая вопрос о Палестине», состоявшемся 27 ноября 2000 г., и проведения консультаций с Генеральным секретарем, ОИК был создан Комитет на уровне министров, который возглавил министр иностранных дел Катара и в состав которого вошли также министры иностранных дел Исламской Республики Иран, Малайзии, Марокко и Сенегала. 26 мая 2001 г. ОИК созвала в столице Катара Дохе чрезвычайное совещание министров иностранных дел для обсуждения «серьезного положения в оккупированных палестинских территориях». Генерального секретаря на этом совещании представлял его специальный посланник посол Лахдар Брахими, который выступил перед участниками совещания от его имени.

Тесные контакты с ОИК постоянно поддерживал назначенный Генеральным секретарем в соответствии с п. 14 резолюции 1284 (1999) Совета Безопасности Координатор высокого уровня по Ираку посол Юлий Воронцов. В ходе его поездки в регион в марте 2001 г. он посетил штаб-квартиру ОИК в Джидде, Саудовская Аравия, и имел беседу с генеральным секретарем ОИК Абделем Вахидом Белькезизом.

Обе организации продолжали поддерживать тесные контакты по вопросу о конфликте в Афганистане. Личный представитель Генерального секретаря ООН по Афганистану также участвовал в IX Конференции глав государств и правительств исламских стран и принял участие в ряде проводившихся Генеральным Секретарем ООН двусторонних совещаний с участниками переговоров высокого уровня. В Нью-Йорке тесные контакты по вопросу о Палестине поддерживались между Департаментом по политическим вопросам и постоянной миссией наблюдателя от Организации Исламская конференция при Организации Объединенных Наций¹.

¹ Документы ООН A/56/398, 2001, 24 сентября. С. 1-2.

ОИК приняла деятельное участие в проведении Года диалога между цивилизациями под эгидой ООН. Проект глобальной программы действий в рамках диалога между цивилизациями был принят на XXVII Конференции министров иностранных дел ОИК, состоявшейся в г. Куала-Лумпур (Малайзия) 27-30 июня 2000 г. Специальный комитет ОИК по диалогу между цивилизациями, председателем которого является Исламская Республика Иран, провел два заседания в центральных учреждениях ООН 19 сентября и 17 октября 2000 г.

У ОИК существует проблема со статусом своего представительства в Нью-Йорке.

США вплоть до настоящего времени отказывается предоставить представительству наблюдателя от ОИК все необходимые привилегии, предусмотренные ст. 105 Устава ООН и соответствующими положениями Соглашения о центральных учреждениях между ООН и принимающей стороной¹.

В свою очередь правительство Швейцарии предоставило представительству наблюдателя от ОИК в Женеве необходимые привилегии и иммунитеты для выполнения своих функций.

Вместе с тем современное международное право не содержит норм, запрещающих создание международных организаций на религиозной основе. Из 19 579 межправительственных и неправительственных международных организаций 607 — религиозные ордена и братства, активно действующие на международной арене².

В 1980 г. по инициативе Всемирного исламского конгресса и правительства Малайзии была создана смешанная (члены — государства и неправительственные организации) Региональная исламская организация стран Юго-Восточной Азии и Тихого океана (РИОСИОТ). В ее состав вошли 40 исламских неправительственных организаций и 16 государств, в том числе неприсоединившиеся страны этого региона, а также Бирма, Филиппины, Япония, Южная Корея, Тайвань. Штаб-квартира РИОСИОТ расположена в г. Куала-Лумпур (Малайзия). Очевидно, что цели, принципы и

¹ Документы ООН A/55/PV. 44. С. 30.

² Yearbook of International Organizations (20th Ed.). 1983/1984. Vol. 2. Munchen — N.Y. — London — Paris. Statistics Table 1.

деятельность таких организаций не должны противоречить общепризнанным принципам международного права.

В. Моравецкий справедливо отмечает, что «международную организацию вызывают к жизни государства, если они приходят к убеждению, что она может быть для них полезна при решении стоящих перед ними задач, решить которые собственными средствами они не в состоянии либо решение которых совместными усилиями может быть значительно эффективнее»¹.

Российский исследователь Е.А. Шибаева считает, что «главными элементами института международных межгосударственных организаций являются договорная основа, постоянный характер деятельности, внутриорганизационный механизм... обладание качеством международной правосубъектности», а международная (межгосударственная) организация может быть определена как «объединение государств, созданное на основе международного договора для выполнения определенных целей, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом»².

Российский юрист-международник Г.И. Морозов приводит следующее определение международной организации: «Это стабильная форма международных отношений, включающая в подавляющем большинстве случаев контрагентов, по крайней мере из трех государств, и имеющая согласованные ее участниками цели, компетенцию деятельности и свои органы, а также другие специфические организационные институции. Это могут быть устав, процедура, членство, порядок работы, принятия решений и т.д. Цели и деятельность любой международной организации должны соответствовать общепризнанным принципам международного права, закрепленным в Уставе ООН»³.

В российской международно-правовой литературе приводятся и другие определения международной межправительственной организации, например: «Объединение государств, учрежденное ме-

¹ Моравецкий В. Указ. соч. С. 43.

² Шибаева Е.А. Право международных организаций. М., 1986. С. 21, 26.

³ Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. М., 1974. С. 55.

ждународным договором для достижения общих постоянных целей на основе сотрудничества и совместных действий при уважении суверенитета государств-членов, имеющее постоянные органы и соответствующее по своим целям и деятельности общепризнанным принципам и нормам, закрепленным в Уставе ООН»¹.

При классификации международных организаций могут учитываться критерии правомерности, характера членства, социально-политические критерии, временность или постоянность организаций, объект деятельности и т.д.

Следует отметить, что с точки зрения международного права важен критерий правомерности создания и деятельности той или иной международной организации²; причем возможна и такая ситуация, когда отсутствует запрещающая или разрешающая норма, как это, например, имеет место в случае создания международной организации на религиозной основе. В этом случае международно-правовой квалификации подлежит деятельность данной организации.

Дальнейшее развитие интеграционных процессов среди различных групп стран выдвинуло еще один критерий классификации международных организаций — характер их юрисдикции, то есть носит ли данная организация наднациональный характер или нет. К характеристике международных организаций следует отнести также процедуру принятия решений: на основе принципа суверенного равенства или на основе взвешенного голосования; простым, относительным или квалифицированным большинством или на основе консенсуса.

Таким образом, к общепризнанным признакам международной межправительственной организации могут быть отнесены следующие:

- 1) постоянное участие в ней не менее трех государств;
- 2) наличие главных (основных) органов, из которых хотя бы один функционирует постоянно и находится в месте пребывания международной организации;

¹ Международное право / Под ред. Ф.И. Кожевникова, Э.С. Кривчиковой, С.В. Молодцова. М., 1981. С. 289.

² См.: Шармазанашвили Г.В. Международные межправительственные организации. М., 1979. С. 33-41.

3) наличие учредительного документа (устава), являющегося многосторонним международным договором, который представляет собой правовую основу деятельности как международной организации в целом, так и каждого ее органа в отдельности и государств-членов;

4) существование четкого порядка принятия органами международной организации решений и определение их юридической силы для государств-членов;

5) учредительные документы и деятельность организации должны соответствовать или не противоречить общепризнанным принципам международного права.

В обширном ежегодном справочнике «Международные организации» ОИК помещена в разделе «С» — межконтинентальные организации. Эта группа организаций сформирована на основе следующих критериев:

- международные межправительственные и неправительственные организации, деятельность которых не преследует цели извлечения экономической выгоды;

- деятельность организаций выходит за пределы определенного континентального региона;

- в состав организации входят члены не менее чем из десяти стран;

- в состав организации входит по меньшей мере одно государство другого континента¹.

К универсальным международным организациям составители справочника относят организации с членством не менее 30 стран; если организация носит межконтинентальный характер, то должно быть не менее 60 государств.

Очевидно, что ОИК в силу ее сложной международно-правовой специфики трудно классифицировать на основе критериев, применимых к традиционным международным организациям.

Цели ОИК предполагают многоплановое сотрудничество между «исламскими государствами» на религиозной основе («Исламская солидарность»). Организация носит межконтинентальный характер, ее универсальность претендует на уровень ООН по на-

¹ См.: Yearbook of International Organizations (20th Ed.). 1983/1984. Vol. 1. Section C.

правлениям своей деятельности, но ограничена принадлежностью государств-членов к «Умме» — религиозной общности людей, исповедующих ислам, даже если мусульмане не составляют большинство населения в ряде стран, то есть практикуется прием в Организацию государств, которые только в перспективе, после соответствующих изменений в своем обществе на основе постулатов ислама, могут стать полноправными участниками движения «Исламская солидарность». В этом плане исламские международные организации — это промежуточные звенья в процессе «реализации идеи всемирной исламской солидарности»¹, как заявил король Саудовской Аравии Фейсал на открытии I Конференции глав государств и правительств исламских стран в сентябре 1969 г. (Рабат, Марокко).

На практике международные организации возникают как постоянно действующий механизм международных контактов, когда все предшествующие формы — двусторонние отношения, многосторонние конференции — не могут уже удовлетворить объективных потребностей развития международных отношений в целом или в конкретной области. Применительно к истории создания ОИК организация «Исламская солидарность» явилась не отражением процесса «исламской интеграции», а была задумана как инструмент активизации панисламизма в современных условиях с соответствующим международно-правовым оформлением учредительных документов.

Очевидно, что дальнейшее развитие ближневосточного кризиса было использовано Саудовской Аравией для создания под своей эгидой координационного центра «исламских государств». Именно об этом свидетельствует история создания ОИК.

Попытки разблокировать конфликты на путях «исламской солидарности» (ближневосточный конфликт, проблема единства Ливана, конфликт Ливия — Чад, проблема Западной Сахары и, в особенности, ирано-иракский вооруженный конфликт, агрессия Ирака против Кувейта, ситуация внутри и вокруг Афганистана) с использованием механизма ОИК и ее миссий по урегулированию не дали каких-либо результатов.

¹ The Muslim World (Karachi). 1970. № 35.

Можно констатировать, что религиозные аспекты в деятельности ОИК все в большей мере заменяются политической позицией по важнейшим проблемам современности, в том числе и по ключевой проблеме войны и мира.

Сравнивая Декларацию в Мекке (III Конференция глав государств и правительств, Мекка, 25-28 января 1981 г.) и Дакарскую декларацию, можно сделать вывод о том, что язык документов ОИК и, в частности, документов Конференций глав государств и правительств, по мере столкновения ОИК с реалиями современного мира, становится все более и более светским, похожим на язык документов межправительственных международных организаций.

Есть одно обстоятельство, которое хотелось бы упомянуть в этой связи. Конференции как глав государств и правительств, так и министров иностранных дел государств — членов ОИК принимают резолюции о: Боснии и Герцеговине, Кипре, Косове, Джамму и Кашмире, Чечне, Нагорном Карабахе, то есть территориях государств, не являющихся членами ОИК (только Босния и Герцеговина имеют статус наблюдателя в ОИК). Резолюции в отношении Нагорного Карабаха озаглавливаются: «Об агрессии Республики Армения против Республики Азербайджан» (например, резолюция № 21/28-Р, принятая на XXVIII Конференции министров иностранных дел государств — членов ОИК, Бамако, 25–27 июня 2001 г.). ОИК пытается выполнять функции, присущие только ООН. Именно в п. 6 ст. 2 Устава ООН предусматривается: «Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими Принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности».

Представитель Армении Акопян в своем выступлении в порядке разъяснения позиции после принятия резолюции на Генеральной Ассамблее ООН заявил: «На протяжении почти десятилетия ОИК занимается вопросом конфликта в Нагорном Карабахе и принимает резолюции по этому вопросу... Разумеется, ОИК вправе рассматривать любой вопрос, затрагивающий интересы какого-либо государства-члена. Но становится все более и более очевидно, что те, кто ввел этот вопрос в повестку дня ОИК и кто предлагает несбалансированные и односторонние резолюции, пытаются

тем самым представить этот спор как религиозный конфликт между христианской Арменией и мусульманским Азербайджаном»¹.

На фоне общего развала системы ООН и подмены ее механизма механизмами американских и натовских коалиций деятельность ОИК по вмешательству во внутренние дела других государств остается незамеченной.

Организация Исламская конференция и ее система вспомогательных органов, специализированных учреждений и аффилированных учреждений стали реальностью современных международных отношений. Ее эффективность в главном вопросе — поддержание международного мира и безопасности, а также развитие сотрудничества между государствами зоны распространения ислама — остается под вопросом. Государствам трудно расставаться со своими национальными интересами, даже если в национальных интересах значится и религиозный фактор. Ведь до сих пор не достигнут «необходимый кворум ратификации государствами-членами многих соглашений»², подписанных в рамках ОИК.

¹ Документы ООН A/55/PV.44. С. 38.

² Документы ОИК. XXVIII Конференция министров иностранных дел государств — членов ОИК. Резолюция № 65/28-Р. С. 1.

ФИЛОСОФСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КРИМИНОЛОГО-ГЕНЕТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Е.Н. Гнатик

доктор философских наук,
профессор кафедры онтологии и теории познания
Российского университета дружбы народов

В настоящей статье речь идет о философско-гуманитарных аспектах исследований, ориентированных на поиск генетических составляющих интеллекта, характера и поведения человека, которые потенциально могут применяться в области юриспруденции.

На современном этапе генетика реально приближается к раскрытию химической основы наследственности, причем не только всевозможных животных и растительных организмов, но и «царя природы» — человека. Новый уровень понимания биологических проблем, сложившийся благодаря результатам исследований, с лихвой оправдал все финансовые вложения и усилия, затраченные в ходе осуществления Международной программы «Геном человека». Разработка этого проекта явилась огромным достижением для генетиков всего мира. Биология заняла свое достойное место среди наук, способных реализовывать глобальные программы с большим не только сугубо научным, но и практическим значением.

Однако необходимо отметить, что впечатляющие успехи разработок, осуществляемых программой «Геном человека», в настоящее время все больше становятся достоянием не только ученых-биологов, но и широкой общественности, обсуждающей проблемы блага и зла при использовании огромного объема получаемой генетической информации. Изучение генома (совокупности всех генов и межгенных последовательностей дезоксирибонуклеиновой кислоты (ДНК)) способствует снятию завесы тайны человеческой индивидуальности. В результате реализации данного про-

екта появляется уверенность, что уже в обозримом будущем многие недуги можно будет лечить на генетическом уровне.

Необходимо отметить, что исследование и идентификация генов, повреждение которых приводит к заболеваниям, позволяют не только глубже понять процессы, определяющие механизмы формирования различных болезней, выявить различия между людьми на генетическом уровне, но и обосновать, в какой мере гены влияют (и влияют ли) на ряд психологических характеристик человека и его поведение. Безусловно, возможные последствия внедрения новых технологий должны получить своевременную оценку компетентных и высококвалифицированных специалистов. Поскольку серьезность данных вопросов не вызывает сомнений, в настоящей статье хотелось бы коснуться некоторых философско-гуманитарных аспектов исследований, ориентированных на поиск генетических составляющих интеллекта, характера и поведения человека, которые потенциально могут применяться в области юриспруденции.

Как это нередко бывает с научными открытиями, разработка методов геной инженерии вызвала к жизни всевозможные проекты их использования, в том числе и для борьбы с преступностью. Конечно, генетика и криминология не связаны прочной нитью, однако существуют сферы, где они могут найти точки соприкосновения.

Еще в 70-х гг. XIX века в Италии возникла антропологическая теория, в которой особое внимание уделялось проблеме взаимосвязи психических болезней человека и свойств преступной личности. Эта теория, имеющая отношение к криминалистике, судебной психологии и психологии личности, была развита в трудах Чезаре Ломброзо. Ученый утверждал, что существуют «прирожденные преступники», обладающие особыми анатомо-физиологическими и психическими свойствами, делающими их как бы фатально обреченными от рождения на совершение преступления. К анатомо-физиологическим признакам «прирожденного преступника» Ломброзо относит: неправильную безобразную форму черепа, раздвоение лобной кости, асимметрию лица, неправильность строения мозга, притупленную восприимчивость к боли и др.

Социальные проблемы преступности итальянский психиатр-криминалист долгое время оставлял в стороне, — его интересовала

биология, а не социология преступника. Он заявил, что преступниками не становятся — преступниками рождаются, и что преступление — естественное явление, подобное рождению и смерти.

Несмотря на то, что дальнейшие исследования не подтвердили факта специфичности для прирожденного преступника тех признаков, на которые указывал Ч. Ломброзо, этот ученый сыграл в истории науки большую роль. Ломброзо понял, что к вопросу о преступлении необходимо подойти с новой точки зрения; что преступник — субъект ненормальный, в данных условиях существенно отличающийся чем-то от других людей. Врач-криминалист был убежден, что причина кроется в наследственности. Все оказалось гораздо сложнее. Однако переносом проблемы наследственности и преступности из области абстрактных наук в сферу естествознания Ломброзо «очистил» избранную тему от метафизических наслоений. Антропологическая теория имела большое значение в поиске путей и средств диагностики личности преступника, развитии психологии и патопсихологии криминогенной личности, а также в поиске целесообразных мер воздействия, в том числе и психологических, на личность преступника.

В теории Ломброзо с преступника полностью снимается вина, ответственность за совершенное деяние. А другой крайностью здесь видится решение общества применять превентивные меры к людям, чьи анатомические данные соответствуют «преступному типу». Как шутили современники Ломброзо: нам остается только измерить человека, взвесить и — повесить.

Впрочем, и сегодня есть юристы, защищающие идеи Ломброзо от «неадекватного толкования». В спор криминалистов и психологов в XX веке вмешались генетики. Где проходит грань между приобретенными и наследственными признаками человеческого индивида, и какова их роль в преступном поведении?

Согласно статистическим данным, 6-8% всей преступности не подвержены существенным колебаниям во времени и в пространстве и связаны в основном с агрессивным поведением.¹ Является ли эта часть генетически обусловленной? Известно, что голланд-

¹ См.: Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность: О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения. М., 1989. С. 256.

ский генетик Г. Бруннер исследовал одну семью, несколько поколений мужчин которой были склонны к немотивированной физической агрессии. Изучение позволило предположить, что обнаружен «ген агрессивности», которым оказался ген моноаминоксидазы — фермента, участвующего в проведении нервных импульсов.¹ Работа Бруннера вызвала широкие отклики, однако найти такую мутацию в других семьях с аналогичными нарушениями поведения пока не удалось.

Таким образом, множество вопросов на сегодняшний день остаются открытыми. Например: какова роль личностных особенностей человека в преступном поведении? В чем, применительно к поведению, заключается патология, психическая ненормальность и неполноценность? К кому из лиц, нарушивших закон, может и должно быть применено наказание, и насколько оно будет эффективно? Каковы возможности, с одной стороны, криминологии и права, а с другой — генетики и медицины в предупреждении антиобщественного поведения людей? И еще: преступление — это зло, а значит — проявление негативных ценностей. Существует ли ген, определяющий ценности?

Значение криминолого-генетических исследований выходит далеко за рамки указанных дисциплин. Генетическая обусловленность действий, естественно, устраняет возможность выбора варианта поведения, лишает человека свободы воли, понимаемой как способность принимать решения со знанием дела и осуществлять их своими действиями.

Понимание работы генов, влияющих на психологические (как патологические, так и нормальные) черты сталкивается с определенными сложностями. С одной стороны мозг — это такой же орган, как печень, сердце или почки, и, также как и для них, его работа может быть нарушена под влиянием наследственных или средовых факторов. Вместе с тем, для многих людей мозг — более чем просто орган: он — центр мудрости, поэзии и других отличающих человека качеств. Представление о деятельности мозга лишь как серии химических реакций, детерминированных генами, снимает с человека ответственность за его действия.

¹ См.: Боринская С.А., Рогаев Е.И. Гены и поведение // Химия и жизнь. 2000. № 3. С. 14-15.

Имеется ли у человека возможность принимать решения, или же все поступки человека заранее предопределены, записаны в его генетической программе? Этот вопрос имеет важное философское значение. Или все же можно, признавая генетическую природу поведения, одновременно допустить, что субъект свободен в выборе поступка? Скорее всего, это можно предположить лишь при условии, что генетический фактор не является решающей причиной поведения, а играет второстепенную роль. Так предопределено или нет поведение человека чем-либо, не зависящим от его сознания и воли (судьбой, Богом, внутренней природой организма, генами, окружающей средой и т. п.)? Если полностью предопределено, хотя бы даже и несколькими факторами, то человек не имеет свободы выбора. Если же не предопределено, то вопрос о конкретных причинах поведения остается открытым. С одной точки зрения, поведение человека в целом обусловлено его организацией, деятельностью мозга, окружающей средой, но оно не предопределено в конкретных поступках: только от самого субъекта зависит содержание совершаемого поступка, поскольку он в состоянии оценить и учесть существенные объективные факторы окружающей действительности, познать ее закономерности. С другой позиции — свобода выбора, по сути дела, не обусловлена ничем. В зависимости от различных философских воззрений по-разному должна решаться и проблема моральной и юридической ответственности.

В случае принятия концепции генетической предопределенности обосновать ответственность философски невозможно: нет никаких оснований для возложения на человека ответственности за поступок, который от него не зависит. Ведь если акт поведения вызван, например, конструкцией хромосомы, то личная ответственность теряет всякий практический смысл и нравственное оправдание. В противоположном случае — при индетерминистическом понимании свободы воли — ответственность возможна, но опять-таки не оправдана этически: если человек может совершать все что угодно, не считаясь с объективными обстоятельствами, то нет оснований упрекать его за свободное использование такой возможности; никто не вправе его к чему-либо обязать. В связи с этим представляется необходимым проведение самых тщательных исследований в области генетики человека, которые, возможно,

помогут пролить свет на решение проблемы возникновения преступности на самом современном научном уровне.

В настоящее время механизм поведения в общем известен. Если будет установлено, как и в каких направлениях действуют при этом генетические факторы, то при сопоставлении полученных данных, возможно, удастся выявить характер влияния генетических особенностей организма (например, у преступника) на деформацию потребностей, целей, мотивов поведения, на принятие решений и их реализацию, на ценностные ориентации и внутренний самоконтроль. Генетической инженерии, находящейся сейчас на крутом подъеме, казалось бы, и карты в руки в изучении биологических основ агрессии, клептомании и пр. Вместе с тем, никто из специалистов не возьмется сейчас утверждать наверняка, сколько, к примеру, «генов агрессии» есть в нашем геноме, да и есть ли такие специализированные гены вообще. Ведь гены, влияющие на наше поведение, мультифункциональны, да и действуют опосредовано, через взаимодействие с другими генами, через различные этапы биохимических взаимодействий.¹ Есть сведения, что в США была сделана попытка осуществить программу, цель которой состояла в поиске гена (или генов), который объяснял бы убийства и насилие, распространенные в негритянских и испанских трущобах.² Представляется, что результаты поисков в этом направлении могут оказаться губительными по своим последствиям (особенно, если генетики добьются успеха). Б. Мюллер-Хилл справедливо считает, что в таком случае не исключен вариант, когда «психиатры станут лечить младенцев и детей, являющихся носителями «гена преступности», с помощью лекарств, а не любви. Другими словами, они будут поступать со своими пациентами как с биологическими машинами».³

Говоря о проблеме преступности, нельзя забывать о том, что борьба с этим отрицательным социальным явлением затрагивает интересы конкретных людей. И здесь необходим тонкий и взвешенный подход, а также строгое соблюдение принципа автономии

¹ См.: Лалаянц И. Слово — генетике // Знание — сила. 2000. № 7.

² См.: Мюллер-Хилл Б. Генетика человека и массовые убийства. // Человек. 1997. № 4.

³ Там же.

(неприкосновенности) психического и физического статуса человека. Весьма опасными последствиями могут быть чреватые случаи, когда человека без серьезных доказательств станут считать ущербным, неполноценным и хуже того — преступником. Возникает вопрос: могут ли одни люди отнести других в разряд людей второго сорта (тем более — в разряд преступников) без объективных оснований? Нравственно ли это? Надо заметить, что приписывание лицам, страдающим генетическими аномалиями, отрицательных свойств психики, а тем более склонности к преступному поведению отнюдь не является безобидным делом. Ведь отнесение того или иного человека к лицам такой категории может навсегда искалечить ему жизнь. Наверняка окружающие будут склонны относиться к подобным людям с подозрением и недоверием.

Например, известны факты выявления людей с добавочной Y-хромосомой среди правонарушителей. Это дало повод высказать предположение о влиянии данных генетических дефектов на социальное поведение их носителей.¹ «Даже родители могут начать относиться к своему ребенку с набором хромосом XYU с предубеждением, что в конечном итоге может привести к тому, что у ребенка действительно появятся дефекты или расстройства психологического характера».² Таким образом, правильное понимание рассматриваемой проблемы имеет не только философско-гуманитарное, медицинское, правовое, но также и педагогическое значение. Каждый человек имеет равное право на существование и на жизненные условия. И тот, у кого есть «негативные» генетические предпосылки (ведь не известно, проявятся они или нет), не должен по этой причине быть отторгнут от человеческого общества. Представляется неоправданным предсказывать антисоциальное поведение (тем более задерживать этого человека), пользуясь информацией о его генетических факторах.

Действительно, генетические особенности определяют уровень активности человека: возбудимость, склонность к риску и пр. Однако станет ли обладатель таких генов бандитом или, к примеру, спасателем, или каскадером — это уже зависит от окружающей среды. Таким образом, одно и то же состояние генетической ин-

¹ См.: Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 43.

² См.: Чавкин С. Похитители разума. М., С. 144.

формации может способствовать тому, что человек будет или отъявленным бандитом, или потрясающим каскадером, чьи трюки будут завораживать публику, или феноменальным спасателем, склонным к риску во благо других людей. В какую сторону разовьются наследственные задатки — будет определяться воспитанием, социальными условиями, наконец, эпохой, в которой живет человек. Как говорят исследователи, «гены само поведение не кодируют. Они определяют последовательность аминокислот в белках, которые направляют и создают основу химических процессов клетки».¹ Влияние генов на поведение имеет опосредованный характер. В той мере, в какой индивидуальные отличия в психике и поведении передаются по наследству, они представляют собой результат сложнейших биохимических процессов.

Из философской постановки проблемы детерминизма вытекают также оценка целей и средств, применяемых в качестве юридического и морального наказания правонарушителей. Каких целей мы желаем достичь, наказывая преступника? Какими средствами допустимо это делать? Ответы на подобные вопросы затрагивают проблемы гуманизма, человеческой ценности, политической и правовой культуры общества.

Необходимо отметить, что проведение границы между ответственностью и плохой комбинацией генов не относится к компетенции науки, однако последняя вносит существенный вклад в представления о формировании биологических и психологических особенностей человека. Таким образом, одна из философско-этических проблем генетических исследований антиобщественного поведения заключается в том, можно ли возлагать на человека ответственность за совершенные им опасные для общества действия, если они были порождены биологическими свойствами его организма, и жестко детерминированы. Признавая свободу выбора поступка и личную вину за него, мы допускаем уголовную ответственность и наказание преступника. Если же все дело в наследственности человека, придется изобретать методы медицинского воздействия на преступников, генетического контроля. Ученым — генетикам, психиатрам, философам, юристам, — придется немало

¹ См.: Равич-Щербо И.В., Марютина Т.М., Григоренко Е.Л. Психогенетика: Учебник. М., 2003. С. 92.

потрудиться, столкнувшись с этой альтернативой на практике, поскольку данная проблема имеет серьезное политическое значение. Представляется, что наличие определенной генетической информации не должно освобождать от ответственности за нарушение. Однако некоторые исследователи считают, что эта информация может приниматься во внимание судьями при вынесении приговора примерно так же, как учитываются факторы среды: нищета или тяжелое детство.¹

Еще один юридический и одновременно медицинский аспект — это оценка душевного состояния лица, чьи поступки генетически обусловлены. Юридические нормы требуют четкого и вполне определенного ответа на вопрос о том, является ли обвиняемый (подозреваемый) лицом вменяемым. Если субъект, чьи поступки генетически обусловлены, вменяемым не является (не может отдавать себе отчет в своих действиях или не в состоянии руководить ими), то с ним следует обращаться, как с больным. Здесь, разумеется, нет места для уголовной или какой-либо иной ответственности, как нет места и для понятия преступления, предполагающего вменяемость в качестве неотъемлемого признака. Что делать с человеком, совершившим опасные действия (лишение жизни другого человека, разрушение имущества, поджог и т. д.), если его поступки продиктованы не сознанием и волей, не разумным анализом окружающей среды и реакцией (пусть даже и неправильной) на ее воздействия, а генетическим механизмом? Как видим, эта проблема выходит за рамки правовой и приобретает философско-этический характер.

Утверждение идей гуманизма означает уважение любой человеческой личности, независимо от того, является ли она более или менее развитой умственно или физически, независимо от ее генетических предпосылок, от биологически обусловленных природных качеств и т.д. И с этической и с юридической точки зрения весьма важно также, чтобы не нарушалась грань между вменяемостью и невменяемостью, между преступностью и болезнью, между наказанием виновного и медицинским лечением больного человека. Очень опасным может оказаться предъявление к больному и

¹ См.: Борисов Ю. Генетика и поведение человека: Этический контекст // Человек. 2003. № 2.

преступнику одинаковых претензий и требований. Философско-этическое значение упомянутых норм права огромно; они являются основой режима законности. При этом существует и обратная связь: этически совершенное право рождает гуманную практику применения правовых норм.

Исторический процесс развития права шел по пути от правового формализма древних законодателей к начавшейся с римского классического права интеграции нравственных категорий — справедливости, доброй совести, равенства людей, непричинения вреда, которые стали универсальными. Опыт показывает, что введение нравственных категорий содействует мобильности права, обогащает его содержание. В свою очередь, право повышает нравственные ценности, обеспечивает их авторитет юридическими средствами.¹

Как справедливо отмечает А.П. Акифьев, необходимо «опираться в законодательстве как общественной форме регуляции поведения на волю большинства, учитывать своеобразие меньшинства и защищать большинство от деструктивных личностей; другого выхода нет, если люди хотят выжить».² При этом не нужно забывать, что абсолюты недостижимы, и эта недостижимость обусловлена генетической уникальностью человека, которую сегодня отменить или изменить нельзя.

Несомненно, наука только тогда прогрессивна и гуманистична, когда она этична. Те нравственные качества, которыми человечество пользуется века, к сожалению, не предусматривают новых закономерностей и возможностей, привносимых современной наукой. Поэтому в настоящее время необходимо обсуждать и принимать новые законы, учитывающие новые реальности. Открывая новые направления в обеспечении блага для человека, новые генные технологии вместе с тем, при их непродуманном применении, могут нести и немалые опасности. Представляется абсолютно неприемлемым рассматривать человека как некую абстрактную схему, хладнокровно раскладывая его качества «по полочкам» (спо-

¹ См.: Тихоненко В.А. Вопросы соотношения морали и права в психиатрической практике. Социально-правовые аспекты психиатрической помощи. Московский НИИ психиатрии МЗ РСФСР, 1990. С. 58.

² См.: Акифьев А.П. Генетика и судьбы. М., 2001. С. 71.

способен — не способен, умен — не умен, предрасположен — не предрасположен), «приговаривая» его к той или иной роли в жизни и подчас лишая его тем самым каких-либо перспектив. Схема «способный — неспособный» легко может перейти в другую: верх и низ, элита и безликая масса и т. п. Специалисты подчеркивают, что, в отличие от генов, ответственных за развитие организма и его физические параметры, наличие «больных» генов, формирующих психику и поведение, еще не означает стопроцентную обреченность человека на определенные отрицательные проявления.¹

В настоящее время ученые признают существенную роль генотипа в формировании самых разных компонентов и уровней в структуре человеческой индивидуальности. Например, Р. Пломин и его коллеги пишут: «генетические влияния в поведении так всеобъемлющи и всепроникающи, что оправдано изменение в акцентах. Не спрашивай, что наследуемо; спрашивай, что не наследуется».² Вместе с тем, исследователи сегодня не имеют ответа на вопрос: что же в реальной жизни означает большая зависимость признака от генотипа? — Разные пределы возможностей? Разную тренируемость? Меру первичной индивидуализированности? Но тогда в чем должна заключаться, например, педагогическая идеология? Таких вопросов великое множество, однако пока они остаются вне поля зрения исследователей, работающих в этой области.

Еще нет возможностей и для предсказаний относительно того, какие типы психологических характеристик должны иметь большую, а какие — меньшую генетическую компоненту. Иначе говоря, еще не сформулирована общая закономерность, следствия из которой были бы проверяемы и прогностичны. А ведь обязательная цель науки — не только описание и объяснение, но и предсказание действительности. Поэтому одной из сложнейших и интереснейших задач психогенетики является поиск закономерностей, которым подчиняется динамика генотип-средовых отношений.

Данные науки на сегодняшний день свидетельствуют о том, что строго детерминированных наследственных социальных про-

¹ См.: Тарантул В.З. Геном человека: Энциклопедия, написанная четырьмя буквами. М., 2003. С. 210.

² См.: Plomin R., Defries J.C., McClearn G.E. Behavioral Genetic. A primer. NY., 1990. P. 401.

грамм поведения человека не обнаружено; и, возможно, они не существуют. Речь может идти лишь о предпосылках поведения; реализуется же оно посредством социальных механизмов.¹ Многие исследователи полагают, что для большинства поведенческих признаков природой «предусмотрено» влияние среды.² И это может и должно быть использовано обществом — на уровне семьи, социальных институтов, законодательства — для снижения рисков, связанных с возможным асоциальным поведением, а главное — для максимальной реализации задатков человека в форме, благоприятной для индивида и социума в целом.

¹ См.: Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 191.

² См.: Боринская С.А., Хуснутдинова Э.К. Этногеномика: история с географией // Человек. 2002. №1. С. 28.

ВОЗМОЖНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ РАЗРЕЩЕНИЯ СПОРОВ В РАМКАХ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Д.А. Грось

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Система разрешения споров ВТО является центральным элементом, обеспечивающим безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы и вносящим ясность в отношении соглашений ВТО.¹ Первые десять лет работы системы, по оценкам большинства членов ВТО, показали, что «система работает хорошо».² За это время в рамках системы были инициированы более 300 дел — больше, чем за все сорок лет существования системы разрешения споров ГАТТ.

В этой связи в отчете «Будущее ВТО», направленном предыдущему Генеральному директору ВТО, говорится, что система разрешения споров ВТО достигла выдающегося успеха, и что главным принципом в изменении системы должен быть принцип «не навредить».³

Несмотря на подобные оценки, функционирование любой новой системы по определению не может быть свободно от недостатков. Видимо, этой же позиции придерживались разработчики

¹ Статья 3.2 Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров (далее — ДРС). Перевод текста Договоренности доступен на сайте www.wto.ru.

² Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee, 6 June 2003 (TN/DS/9). Тексты этого и всех прочих приведенных в ссылках документов доступны на официальном сайте ВТО (www.wto.org).

³ The Future of the WTO, Addressing institutional challenges in the new millennium, Report by the Consultative board to the Director-General Supadai Panitchpakdi, para. 254.

Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров,¹ установившие необходимость рассмотрения системы разрешения споров на предмет ее сохранения, изменения или упразднения по истечении четырех лет с момента ее учреждения,² т.е. в январе 1999 г. (позднее этот срок был перенесен на июль 1999 г.).³

Предварительные консультации, проведенные Председателем Органа по разрешению споров (далее — ОРС), продемонстрировали поддержку системы разрешения споров со стороны большинства членов ВТО, а также нежелание вносить изменения в текст ДРС. Вместе с тем, для утверждения министерской конференцией в Сиэтле несколькими делегациями были подготовлены изменения, касающиеся вопроса «последовательности» (т.е. хронологического порядка процедур выполнения решений и рекомендаций ОРС (ст. 21.5 ДРС) и применения репрессалий (ст. 22.6 ДРС)). Как известно, попытка начала в Сиэтле нового раунда торговых переговоров потерпела неудачу, отложив рассмотрение ДРС на два года — до начала Четвертой министерской конференции ВТО в Дохе.

Министерская декларация, принятая в ноябре 2001 г., инициировала «переговоры по улучшению и разъяснению ДРС», учредила Специальную Сессию ОРС для проведения переговоров и установила срок для их окончания — май 2003 г.⁴ В то время, как некоторые члены ВТО полагали ограничить круг рассматриваемых вопросов списком, выносившимся на обсуждение в Сиэтле, уже на первом заседании Специальной Сессии Европейский Союз предложил к рассмотрению 16 предложений (от узко технических — момента начала течения 45-дневного срока назначения арбитра в

¹ Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, является приложением 2 к Соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (Марракешское соглашение). Текст Договоренности на русском языке доступен на сайте Информационного бюро по присоединению России к ВТО (<http://www.wto.ru/ru/content/documents/docs/pril2.doc>).

² Decision on the Application and Review of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (Uruguay Round Agreement).

³ WT/DSB/M/52.

⁴ Doha Ministerial Declaration, 14 November 2001, paras. 30, 47.

соответствии со статьей 21.3(с) ДРС, до более фундаментальных — перехода к постоянному списку членов групп по разрешению споров и открытым слушаниям, принятия к рассмотрению заявлений *amicus curiae* и др.).¹ Начатый ЕС процесс был поддержан другими членами ВТО и к маю 2003 г. Специальной Сессии были представлены 54 заявления с предложениями (причем некоторые из этих заявлений содержали по несколько дополнений). Результатом этой активности явились обширные дебаты по поводу каждого предложения и, как следствие, не достижение какого-либо согласия ни к маю 2003 г., ни к маю 2004 г., что привело к отказу от конкретного срока завершения работ Специальной Сессии ОРС² и принятию новой методологии переговоров (так называемый подход «вверх дном», когда участники переговоров работают в группах, постепенно расширяя круг вовлеченных сторон, прежде чем выносить свои предложения на рассмотрение Специальной Сессии). Министерская конференция в Гонг Конге в декабре 2005 г. отметила прогресс в переговорах по рассмотрению ДРС и призвала Специальную Сессию к скорому завершению переговоров.³

Поскольку предложенные членами ВТО поправки охватывают практически все параграфы ДРС, в рамках данной статьи имеет смысл остановиться только на основных из них.

Условно предложения по изменению ДРС можно разделить на технические (упрощающие процедуру разрешения спора, разъясняющие неясности в тексте ДРС или формализующие фактически введенные практикой групп по разрешению споров и Апелляционного органа нормы) и влекущие за собой существенные изменения системы разрешения споров.

Большая часть первой группы предложений содержится в приложении к Отчету председателя Специальной Сессии ОРС комитету по торговым переговорам от 6 июня 2003 г.⁴ Помимо прочих предложений, они включают: положения, регулирующие во-

¹ TN/DS/W/1.

² Report by the Chairman, Ambassador David Spencer, to the Trade Negotiations Committee, 21 June 2004 (TN/DS/10).

³ Doha Ministerial Declaration, 18 December 2005, para. 34.

⁴ Report by the Chairman, Ambassador Péter Balás, to the Trade Negotiations Committee, 6 June 2003 (TN/DS/9).

прос «последовательности» (ст. 21.5 и 22.6 ДРС); механизм возврата отчета группы по разрешению спора на доработку для установления дополнительных фактических обстоятельств; положения, регулирующие процедуру отмены репрессалий; а также менее значимые вопросы, например, положения о расширении временных рамок принятия сторонами решения об урегулировании спора, об учреждении третейской группы на первом заседании ОРС, об исключении запроса о консультациях в разбирательстве согласно ст. 21.5 ДРС и ряд других.

Вопрос «последовательности», возникший в 1998 г. в ходе рассмотрения дела *ЕС — Bananas III*,¹ явился одним из первых предложений по изменению ДРС. Действующая редакция ДРС позволяет стороне, подавшей жалобу, обращаться за разрешением на приостановление уступок согласно ст. 22.6 до того, как установлено ненадлежащее исполнение стороной-ответчиком решения ОРС в соответствии со ст. 21.5. Кроме того, текст ст. 21.5 ДРС оставляет ряд процессуальных вопросов, таких как: кто может инициировать процедуру (любая спорящая сторона или только подавшая основную жалобу сторона), могут ли проводиться консультации, могут ли третьи стороны участвовать в процедуре, и могут ли выводы группы, учрежденной согласно ст. 21.5 ДРС, быть обжалованы. Одним из наиболее осуществимых на сегодняшний день является предложение так называемой G7,² заключающееся в отказе от консультаций, в возможности для любой из сторон спора инициировать процедуру и обжаловать решение группы по разрешению спора в процедуре по ст. 21.5 ДРС, а также в возможности запрашивать разрешение на приостановление уступок (ст. 22.6 ДРС) только после завершения процедуры по ст. 21.5 ДРС.

Необходимость механизма возврата отчета группы по разрешению спора на доработку обусловлена компетенцией Апелляционного органа проверять правовые вопросы и юридическое толкование, обозначенные в отчете группы.³ Нередки ситуации, когда

¹ См.: *Decisions by the Arbitrators, EC — Bananas III (US) (Article 22.6 — EC)*.

² G7 состоит из Аргентины, Бразилии, Канады, Индии, Мексики, Новой Зеландии и Норвегии.

³ Статья 17.6 ДРС.

Апелляционный орган не в состоянии завершить юридический анализ вопроса в связи с недостаточностью фактических обстоятельств. Единственным выходом из проблемы, вытекающим из текста ДРС, является инициирование заинтересованной стороной нового дела. Вполне обоснованная потребность в механизме возврата, вместе с тем, вызывает ряд вопросов: кто вправе инициировать процедуру возврата (Апелляционный орган или стороны спора), и могут ли отчеты группы по разрешению спора и Апелляционного органа быть приняты ОРС до завершения процедуры возврата.

Вопрос *отмены репрессалий* возникает только в тех делах, где применение репрессалий было разрешено ОРС. В случае, когда сторона-ответчик считает, что ее меры приведены в соответствие с соглашениями ВТО, а сторона, подавшая жалобу, считает иначе, встает проблема разрешения такого спора и механизма отмены ОРС репрессалий. Основной вопрос заключается в том, на кого возлагать бремя доказывания надлежащего исполнения решений и рекомендаций ОРС — на сторону-ответчика или на сторону, подавшую основную жалобу.

Среди второй группы предложений, вносящих существенные изменения в систему разрешения споров ВТО, можно выделить вопросы прав третьих сторон, публичности процедуры разрешения споров, заявлений *amicus curiae*, контроля членов ВТО над системой и выполнения решений и рекомендаций ОРС.

На сегодняшний день ДРС предусматривает довольно узкий перечень *прав третьих сторон*: представление письменных заявлений и участие в специальной сессии, организуемой третейской группой в ходе первого основного заседания со сторонами спора. Предложения по изменению прав третьих сторон касаются, в основном, расширения прав в ходе процедуры рассмотрения спора третейской группой (участие во всех заседаниях третейской группы, наличие доступа к письменным заявлениям основных сторон спора), а также возможности участия третьих сторон в процедуре апелляционного пересмотра отчета третейской группы. Может показаться странным такое внимание членов ВТО к расширению прав третьих сторон, поскольку каждый член ВТО может инициировать самостоятельную процедуру разрешения спора по уже рассматриваемому вопросу. Одним из объяснений такой позиции яв-

ляется то, что развивающиеся и наименее развитые страны — члены ВТО упрощают себе доступ к системе разрешения споров, принимая в ней участие не в качестве стороны, подавшей жалобу, а в качестве третьей стороны. Подтверждением такого вывода являются несколько фактов предоставления третейскими группами расширенных (по сравнению с действующей редакцией ДРС) прав третьим сторонам — развивающимся странам.¹ Вместе с тем, разработчикам соответствующих изменений текста ДРС следует помнить о необходимости соблюдения баланса между правами основных сторон и третьих сторон спора.

К теме прозрачности системы разрешения споров ВТО традиционно относят вопрос придания публичности процедуре рассмотрения споров в третейских группах и Апелляционном органе, а также вопрос принятия и рассмотрения третейскими группами и Апелляционным органом незапрашиваемых ими заявлений лиц, не являющихся сторонами спора (так называемых «*amicus curiae* briefs», представляющих собой, как правило, заявления неправительственных организаций или ученых).

На *публичности рассмотрения* споров настаивают практически все крупные участники мировой торговой системы, основываясь на принципе гласности, применяемом как в Международном Суде, так и в национальных судебных системах. Поддерживая обоснованность таких предложений, можно предположить, что публичное рассмотрение спора в рамках ВТО возможно уже сегодня при условии наличия согласия на это обеих основных сторон спора.

Более спорным представляется вопрос возможности принятия к рассмотрению заявлений *amicus curiae*. Апелляционный орган своими решениями подтвердил свое право и право третейских групп принимать и рассматривать такие заявления,² несмотря на активные протесты большинства членов ВТО, указывавших на

¹ См., напр.: Panel Report, European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/R/27/USA, adopted 25 September 1997, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS27/AB/R, DSR 1997:II, para. 7.8.

² См., напр.: Appellate Body Report, European Communities — Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/AB/R, adopted 5 April 2001, DSR 2001:VII, 3243, paras. 50-57.

превышение Апелляционным органом его полномочий. Предложения членов ВТО по вопросу представления заявлений *amicus curiae* не находят единства, колеблясь от полного запрета этого института до свободного его применения. Вместе с тем, стоит отметить чрезмерность внимания к заявлениям *amicus curiae*. Такие заявления, в силу природы механизма разрешения споров ВТО, практически обречены поддерживать позицию той или иной стороны спора. В этой связи заявления *amicus curiae* могут представляться без каких-либо препятствий заинтересованным сторонами спора в качестве составной части своих письменных заявлений.

Вопросы *усиления контроля со стороны членов ВТО* за функционированием системы разрешения споров инициируются членами ВТО, настаивающими на приоритете взаимоприемлемого урегулирования спора на любом этапе его рассмотрения. Среди их предложений можно выделить введение промежуточного отчета на стадии апелляционного обзора, а также создание возможности частичного утверждения отчета третейской группы или Апелляционного органа по согласованию сторон спора (что вполне отвечает основной цели ДРС — урегулировать спор, но подрывает основы судебной природы рассмотрения спора в рамках ВТО). Другая группа предложений призывает четко регламентировать правила использования третейскими группами судебной экономии, а также толкования принципов и норм международного права при рассмотрении спора.

Если механизм разрешения споров в рамках ВТО рассматривается, как одно из основных достижений Уругвайского раунда переговоров, то *механизм обеспечения выполнения решений ОРС* признается одним из важнейших нововведений в ДРС. Обратной стороной новизны, как правило, является необходимость доработки непредусмотренных недостатков механизма, к коим можно отнести недостаточную мотивированность членов ВТО на исполнение решений ОРС, а также возложение бремени репрессалий на отрасли экономики члена ВТО — нарушителя норм ВТО, не получавшие выгоды от существования нарушения. В этой связи предложения по изменению механизма исполнения решений ОРС колеблются от совершенно революционных (введение коллективных репрессалий; расчет суммы ущерба не с момента истечения разумного периода времени, данного на исполнение, а с момента ини-

цирования спора или даже с момента введения несоответствующей праву ВТО меры), до вполне реалистичных (возможность адресного применения репрессалий к отраслям экономики, получавшим выгоду от существования несоответствующей праву ВТО меры; развитие института компенсаций).

В завершение стоит напомнить, что система разрешения споров ВТО еще молода. Системе разрешения споров ГАТТ пришлось эволюционировать на протяжении почти полувека, чтобы вследствие революционного изменения достичь серьезных положительных результатов. Однако, несмотря на очевидный положительный результат работы системы по разрешению споров ВТО, сбалансированные и согласованные всеми членами ВТО изменения ДРС если и не необходимы, то крайне желательны.

К ВОПРОСУ О ПРАВИЛАХ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И ИССЛЕДОВАНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ПРОЦЕДУРЕ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В РАМКАХ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Д.А. Грось

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Действующий текст Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (далее — ДРС)¹ не устанавливает каких-либо четких правил представления и исследования доказательств. Исходя из отсутствия предложений членов Всемирной торговой организации (далее — ВТО) по изменению соответствующих положений ДРС в рамках переговоров по совершенствованию механизма урегулирования споров, такая ситуация устраивает все стороны.² Представляется, что разработчики текста ДРС следовали отсутствию каких-либо конкретных правил работы с доказательствами, характерного для Международного Суда, а также для других международных трибуналов.³

¹ Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, является приложением 2 к Соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (Марракешское соглашение). Текст договоренности на русском языке доступен на сайте Информационного бюро по присоединению России к ВТО (<http://www.wto.ru/ru/content/documents/docs/pril2.doc>).

² См., напр.: Report by the Chairman, Ambassador Péter Balás, to the Trade Negotiations Committee, TN/DS/9, 6 June 2003. Данный отчет включил в себя значительную часть предложений по изменению текста ДРС, не вызывающих существенных возражений членов ВТО.

³ Kazazi M. Burden of Proof and Related Issues: A Study on Evidence before International Tribunals. Kluwer Law International, 1996. P. 184.

Отсутствие четкой процедуры сбора, представления и исследования доказательств подразумевает значительную свободу действий сторон и третьей группы и обусловлено рядом причин. Во-первых, ст. 3.10 ДРС устанавливает презумпцию добросовестности членов ВТО в использовании механизма урегулирования споров, в том числе его составляющей — представления доказательств. Во-вторых, ввиду частой закрытости информации, касающейся спора, а также отсутствия механизма принудительного истребования доказательств в случае уклонения от этого одной из сторон спора, другая сторона должна иметь возможность представлять любые имеющиеся доказательства, то есть быть свободной от бремени доказывания допустимости таких доказательств. В-третьих, такому подходу ДРС обязана практике разрешения споров в рамках ГАТТ,¹ когда дипломатический характер разрешения споров не подразумевал отказа в принятии любой представляемой стороной информации, а предметом рассмотрения в большинстве споров являлись нормативные правовые акты государств, где основным (и, возможно, единственным) доказательством выступал сам текст такого акта.

Представлению доказательств в ДРС посвящена ст. 13, которая устанавливает только права третьей группы в отношении сбора информации и доказательств, а также субсидирующие этим права обязанности сторон спора и других лиц исполнять запросы третьей группы.² Порядок исследования доказательств третьей

¹ Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 г.

² «Статья 13. Право запроса информации»

1. Каждая третья группа имеет право запрашивать информацию и технические консультации у любого лица или органа, которые она сочтет подходящими. Однако до того, как третья группа запросит такую информацию или консультации у какого-либо лица или органа, находящихся под юрисдикцией какого-либо члена, она уведомляет об этом власти этого члена. Член незамедлительно и исчерпывающе отвечает на любой запрос третьей группы о такой информации, которую эта третья группа сочтет необходимой и соответствующей. Предоставляемая конфиденциальная информация не должна раскрываться без официального разрешения лица, органа или властей члена, которые ее предоставляют.

ской группой сводится к положению ст. 11 ДРС, предусматривающему объективную оценку третейской группой всех фактических обстоятельств дела. Ответы на релевантные вопросы, возникающие при работе с доказательствами в ходе разрешения конкретных споров, дает практика третейских групп и Апелляционного органа. Так, сутью задачи оценки доказательств третейской группой является выявление доказательств, являющихся более значимыми в сравнении с другими.¹ Результат исследования доказательств должен подводить третейскую группу к ясному и убедительному выводу, исключающему другие обоснованные альтернативы.²

Говоря о правилах представления сторонами спора доказательств третейской группе, уместно остановиться на вопросах сроков представления доказательств и перечня обычно представляемых доказательств.

ДРС не содержит четких окончательных сроков представления доказательств, а Апелляционный орган установил четкий запрет на представление новых доказательств лишь на этапе рассмотрения промежуточного отчета третейской группы.³ Для защиты интересов стороны спора от возможной недобросовестности противопо-

2. Третейские группы могут запрашивать информацию у любого подходящего источника и могут консультироваться с экспертами для получения их мнения по некоторым аспектам дела. В отношении какого-либо факта, касающегося научного или другого технического вопроса, затронутого стороной спора, третейская группа может запросить у консультативной группы экспертов консультативный доклад в письменной форме. Правила учреждения такой группы и процедура ее работы изложены в Дополнении 4».

¹ Appellate Body Report, European Communities — Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/AB/R, adopted 5 April 2001, DSR 2001:VII, 3243, para. 161.

² Panel Report, Argentina — Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather, WT/DS155/R and Corr.1, adopted 16 February 2001, para. 11.50.

³ См., напр.: Appellate Body Report, European Communities — Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R, adopted 23 October 2002, para. 301; Panel Report, Chile — Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WT/DS207/R, adopted 23 October 2002, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS207/AB/R, para. 6.3.

ложной стороны очевидной является задача максимальной детализации порядка представления доказательств в процедуре работы третейской группы.

Так, в процедуре работы третейской группы в деле *Canada — Dairy* было предусмотрено, что представление всех фактических доказательств должно осуществляться сторонами спора не позднее, чем на первом основном заседании третейской группы. При этом устанавливались следующие исключения из этого правила: представление новых доказательств в качестве опровержения доводов противоположной стороны, изложенных в первом письменном заявлении или высказанных на первом основном заседании (в случае наличия обоснования — «good cause» — для их принятия), а также в качестве ответа на вопросы третейской группы.¹

По утверждению Д. Палметера и П. Мавройдиса в настоящее время аналогичное или схожее положение включается в текст процедуры работы большинства третейских групп.² Важным с точки зрения соблюдения процессуальных прав сторон является обязательное упоминание при этом обязанности третейской группы предоставить стороне спора время для подготовки ответа на новые доказательства противоположной стороны.

Кажущаяся ясность описанных правил о сроках представления доказательств довольно обманчива. На самом деле, третейской группе достаточно сложно в каждом конкретном случае установить, что новая информация представляет собой доказательство, опровергающее утверждения противоположной стороны, а не является новым фактическим доказательством. Третейские группы довольно редко проявляют твердость, отказывая в принятии новых фактических доказательств после первого основного заседания.³ В

¹ Panel Report, *Canada — Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*, WT/DS103/R, WT/DS113/R, adopted 27 October 1999, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS103/AB/R and Corr.1, WT/DS113/AB/R and Corr.1, DSR 1999:VI, 2097, para. 7.17.

² *Dispute Settlement in the World Trade Organization. Practice and Procedure* / Palmetier D. and Mavroidis P., 2nd ed. Cambridge, 2004. P. 127.

³ См., напр.: Panel Report, *Korea — Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/R and Corr.1, adopted 12 January 2000, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS98/AB/R, DSR 2001:I, 49, paras. 7.18-7.20; Panel Report, *Canada — Measures Relating to Exports*

большинстве случаев новые доказательства принимаются при условии наличия времени на оценочный ответ противоположной стороны спора.

Очевидно, что представление новых аргументов или доказательств во втором письменном заявлении или даже на втором основном заседании третейской группы дает тактическое преимущество перед противоположной стороной спора, поскольку сторона не имеет возможности надлежащим образом подготовить адекватный ответ (разумеется, ни о какой добросовестности использования процедур ДРС в данном случае речи не идет). Третейские группы в таком случае дают возможность стороне спора представить письменные возражения (по сути, третье письменное заявление), однако отводимый для этих целей период времени, как правило, не превышает двух недель. В этой связи вопрос противодействия подобным тактическим злоупотреблениям стороны спора является актуальным и может быть эффективно решен только активной позицией противоположной стороны спора, заключающейся в демонстрации третейской группе недопустимости соответствующих доказательств по процедурным основаниям.

Как и в спорах, рассматривавшихся в рамках ГАТТ, преобладающая часть споров в рамках ВТО в качестве обжалуемой меры по спорному вопросу подразумевает нормативный правовой акт. Вместе с тем, количество дел, рассмотрение которых подразумевает исследование большого объема фактических данных,¹ имеет тенденцию к росту. Используемые в этих делах фактические доказательства могут быть объединены в несколько видов, приведенных в порядке убывания их значимости в подготовке окончательных выводов третейской группы: правительственные и неправительственные документы, заключения экспертов, нотариально заверенные показания и показания свидетелей, письменные и устные заявления лиц, не имеющих прямого отношения к сторонам спора

of Wheat and Treatment of Imported Grain, WT/DS276/R, adopted 27 September 2004, as upheld by the Appellate Body Report, WT/DS276/AB/R, para. 6.140.

¹ Превалирующую часть таких дел образуют споры, возникающие в отношениях, регулируемых Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам, Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер, а также Соглашением о технических барьерах в торговле.

(так называемые *amicus curiae* briefs), иные фактические доказательства (демонстрационные материалы, расчеты и т.д.). Следует отметить, что некоторые из видов доказательств, используемых в процедуре разрешения спора третьей группой, являются новыми (например, нотариально заверенные показания — «affidavits», а также письменные показания свидетелей) или не имели широкого применения в механизме разрешения споров в рамках ГАТТ (заключения экспертов, *amicus curiae* briefs).¹ На сегодняшний день спектр представляемых сторонами спора доказательств практически не имеет ограничений и зависит только от активности соответствующей стороны спора.²

Как уже упоминалось, третейская группа имеет право запрашивать информацию у любого лица, органа (ст. 13.1 ДРС) или подходящего источника (ст. 13.2 ДРС). Апелляционный орган установил, что третейская группа осуществляет запрос информации по собственному усмотрению, имеющему «всесторонний характер».³ Другими словами, третейская группа вправе самостоятельно решать, какие доказательства ей необходимы, а какие — нет, несмотря на ходатайства сторон об истребовании какой-либо информации.⁴ Третейская группа также может принять решение не использовать уже полученную информацию.

Вместе с тем, существует ограничение полномочий третейской группы в запросе и исследовании доказательств. Так, Апелляционный орган установил, что третейская группа не должна ис-

¹ Andersen S. Administration of evidence in WTO dispute settlement proceedings // Key Issues in WTO Dispute Settlement. First Ten Years. Ed. R. Yexra and B. Wilson. Cambridge, 2005. P. 185.

² Ограничения на представление новых доказательств существуют в спорах, касающихся субсидий, компенсационных или антидемпинговых мер, где третейская группа рассматривает, за небольшим изъятием, только доказательства, послужившие основанием для принятия членом ВТО обжалуемого решения. См., напр.: Appellate Body Report, Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adopted 12 January 2000, DSR 2000:II, 515, para. 121.

³ См., напр.: Appellate Body Report, United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998, DSR 1998:VII, 2755, para. 104.

⁴ Ibid, para. 108.

пользовать свои полномочия для освобождения стороны спора от бремени доказывания и сопутствующей ему обязанности установления «*prima facie case*», то есть наличия достаточных доказательств для подтверждения существования нарушения норм ВТО.

Статья 13.1 ДРС также устанавливает, что член ВТО (очевидно, что в это понятие включаются и стороны спора), получивший запрос третейской группы, должен незамедлительно и исчерпывающе ответить на этот запрос. При этом в деле *Canada — Aircrafts* Апелляционный орган определил, что слово «'должен' ... используется в обязывающем, а не просто нравоучительном значении».¹

Основанием для подобных выводов Апелляционного органа послужил отказ Канады в деле *Canada — Aircrafts* представить запрошенную третейской группой информацию. Бразилия (сторона, инициировавшая этот спор) обратилась к третейской группе с требованием применения в отношении Канады «неблагоприятных выводов» («*adverse inferences*»), то есть выводов о том, что информация, если бы она была представлена, носила бы неблагоприятный характер для стороны, отказавшей в ее представлении. Третейская группа в этом деле не применила к Канаде неблагоприятных выводов, указав, что Бразилия не представила достаточных доказательств существования нарушения норм ВТО. Апелляционный орган в этом же деле установил, что третейская группа была вправе отказать в применении неблагоприятных выводов, указав при этом, что в деле были все основания для их применения, но подчеркнул, что использование неблагоприятных выводов в случае отказа стороны спора представить запрошенную информацию необходимо для жизнеспособности системы разрешения споров.²

Практика показывает, что третейские группы крайне нежелательно применяют неблагоприятные выводы в своих отчетах. Вместе с тем, жалобы сторон на нарушение в этом случае третейскими группами положений ст. 11 ДРС в части обязанности осуществить объективную оценку фактических обстоятельств спора оставляют-

¹ Appellate Body Report, *Canada — Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70/AB/R, adopted 20 August 1999, DSR 1999:III, 1377, para. 187.

² *Ibid.*, paras. 204, 205.

ся Апелляционным органом без удовлетворения. При этом Апелляционный орган указывает, что для обоснованности такой жалобы стороне необходимо: во-первых, указать факты, из которых третейская группа должна была сделать неблагоприятные выводы; во-вторых, обозначить юридические выводы, которые третейская группа должна была сделать из исследования этих фактов; в-третьих, объяснить, каким образом отсутствие таких юридических выводов влечет за собой нарушение третейской группой ст. 11 ДРС.¹

Помимо непосредственного запроса информации, третейская группа может консультироваться с экспертами для получения их мнения по отдельным аспектам дела (первое предложение ст. 13.2 ДРС) или запрашивать письменный отчет у созданной третейской группой консультативной группы экспертов (второе предложение ст. 13.2, приложение 4 ДРС). Обращение к помощи экспертов, даже запрашиваемое стороной спора, также является правом, а не обязанностью третейской группы.²

По состоянию на 01.01.2005 третейские группы ни разу не использовали свое право создания консультативной группы экспертов,³ обращаясь при этом довольно часто к консультации групп экспертов в порядке ст. 13.1 и первого предложения ст. 13.2 ДРС. При этом, определяя порядок работы, третейские группы активно использовали положения приложения 4 ДРС. Стандартные консультации с экспертами осуществляются по следующему алгоритму: определение в консультациях со сторонами спора состава экспертов и подготовка перечня вопросов; подготовка экспертами ответов на вопросы; подготовка сторонами спора комментариев к ответам на вопросы; встреча сторон спора с экспертами для уточ-

¹ Appellate Body Report, United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WT/DS166/AB/R, 19 January 2001, DSR 2001:II, 717, para. 175.

² Appellate Body Report, European Communities — Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R, adopted 23 October 2002, para. 302.

³ Cossy M. Panels consultations with scientific experts: the right to seek information under Article 13 of the DSU // Key Issues in WTO Dispute Settlement. First Ten Years. Ed. R. Yexra and B. Wilson. Cambridge, 2005. P. 209.

нения позиций (обычно перед вторым основным заседанием третейской группы).

Важно отметить, что хотя обычно к консультациям привлекаются от трех до шести экспертов, третейская группа запрашивает индивидуальные мнения каждого из экспертов. Подобный подход изначально вызывал возражения сторон спора, однако Апелляционный орган установил, что третейская группа вправе запрашивать консультации, как индивидуальных экспертов, так и группы экспертов.¹ Очевидно, что подобная позиция третейских групп, а также связанные с ней возражения сторон спора не случайны. Думается, что третейская группа решает таким путем два вопроса: экономит время (процедура приложения 4 ДРС предусматривает, по сути, создание «группы внутри группы» и подготовку промежуточного консультативного отчета, направляемого сторонам спора), а также освобождает себя от необходимости следовать консолидированному мнению экспертов, предпочитая делать выбор из нескольких экспертных мнений. Именно это второе, явно не озвучиваемое третейскими группами преимущество использования индивидуальных экспертов и вызывает возражения сторон.² Представляется, что подобные возражения являются не совсем обоснованными, поскольку очевидно, что при совпадающем мнении большинства экспертов третейская группа будет вынуждена руководствоваться именно этим мнением, а при относительном равенстве противоположных выводов экспертов стороны спора имеют возможность обосновывать и настаивать на экспертном мнении, соответствующем их позиции.

Говоря о возможных изменениях механизма представления доказательств в системе разрешения споров ВТО, стоит упомянуть о недавно появившемся в научных кругах предложении институализировать процесс сбора доказательств, создав в структуре ВТО постоянный орган по сбору доказательств.³ В обоснование необ-

¹ Appellate Body Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), adopted 13 February 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS42/AB/R, DSR 1998:I, 135, para. 148.

² См.: Pauwelyn J. The use of experts in WTO dispute settlement (2002) // *International & Comparative Law Quarterly*, 51. P. 325-364.

³ Collins D. Institutionalized Fact-Finding at the WTO (2006) // *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 27. P. 367-387.

ходимости создания такого органа авторы приводят следующие причины. Во-первых, в последнее время увеличилось количество отказов сторон спора в представлении другой стороне или третьей группе необходимой информации.¹ Во-вторых, развивающиеся и особенно наименее развитые страны — члены ВТО зачастую не в состоянии осуществить сбор достаточных доказательств в обоснование своей позиции, что ставит их в заведомо проигрышное положение в сравнении с развитыми странами. В-третьих, создание такого органа повысит доверие к механизму разрешения споров, решения которого основаны на информации, собранной независимыми от сторон спора лицами.

Представляется, однако, что эта идея вряд ли будет воплощена в реальность в ближайшие годы, поскольку члены ВТО, чье единогласное решение необходимо для любых изменений системы разрешения споров, не дадут согласия на функционирование на их территориях подразделений независимой международной структуры, имеющей право на доступ к любой информации, или, тем более, осуществляющей сбор информации помимо воли государства — члена ВТО.

Осуществление помощи развивающимся и наименее развитым государствам — членам ВТО необходимо оказывать через развитие их собственных возможностей полноправного участия в механизме разрешения споров, что и реализуется ВТО через создание Международного торгового центра. А готовность сторон спора представлять в полном объеме запрошенную информацию должна проистекать из четких правил, установленных системой (например, из последовательного применения третейскими группами неблагоприятных выводов в отношении не представленной стороной спора информации), а не из угрозы утечки такой информации через осуществляющую расследования структуру ВТО.

¹ См., напр.: Panel Report, United States — Investigation of the International Trade Commission In Softwood Lumber From Canada — Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU, WT/DS277/RW, adopted 9 May 2006, as reversed by the Appellate Body report, WT/DS277/AB/RW, para. 4.282; Panel Report, United States — Countervailing Measures Concerning Certain Products from the European Communities — Recourse by European Communities to Article 21.5 of the DSU, WT/DS212/RW, adopted 27 September 2005, para. 7.68.

Подытоживая все вышесказанное, можно отметить, что успех в использовании одного из важнейших институтов процедуры разрешения споров в рамках ВТО (как и любой другой формальной процедуры разрешения споров) — представления и исследования доказательств, — в отсутствие каких-либо четких правил его регулирования, в преобладающей степени зависит от активности стороны спора (государства — члена ВТО). Такое положение вещей может и должно использоваться Россией после присоединения к ВТО в процессе разрешения споров в рамках этой международной организации.

ВЛИЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

К.О. Дегтярев

студент юридического факультета
Российского университета дружбы народов

На протяжении всей истории развития Европейского Суда, его решения оказывают значительное влияние на формирование правовых систем государств-членов Совета Европы. В обзоре, подготовленном Европейским Судом к моменту вступления в силу Протокола № 11, «Сорок лет деятельности: 1959-1998 гг.» раздел о юридических последствиях решений Европейского в государствах-участниках занимает свыше 50 страниц текста.¹

Европейский Суд решает не только конкретные, тактические задачи по защите прав и свобод человека, но и стратегические задачи нового этапа интеграции и гармонизации систем права и законодательства различных европейских государств.

Европейский Суд, в случае обнаружения нарушения Конвенции, не вправе отменять правовые нормы внутреннего законодательства или требовать их отмены, не вправе отменить приговор. Европейский Суд не является также и вышестоящей инстанцией по отношению к национальной системе.

Единственной санкцией, которой обладает Европейский Суд, является денежная компенсация, которую согласно его решению государство-ответчик в течение трехмесячного срока обязано выплатить заявителю.

Таким образом, получается, что государство-ответчик может ограничиться выплатой компенсации и не предпринимать каких-

¹ См.: Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М., 2001. С. 61.

либо дополнительных мер. Однако большинство государств предпочитают предпринять подобные меры, поскольку они могут способствовать, во-первых, уменьшению выплат, то есть снижению расходов бюджета, и, во-вторых, наиболее полному соблюдению прав человека.

Подобные меры можно разделить на два вида: меры индивидуального характера и меры общего характера. К числу мер индивидуального характера относятся те, которые являются средством восстановления правового положения заявителя, которое было нарушено. Меры же общего характера являются мерами, принимаемыми государством с целью предотвращения в будущем нарушений Конвенции.

Применение вышеизложенных мер в дальнейшем будет рассмотрено применительно к зарубежным государствам-членам Совета Европы, а также Российской Федерации.

Рассматривая данный вопрос, представляется целесообразным первоначально уделить внимание мерам индивидуального характера, а потом уже — общим.

Возможно применение различных мер индивидуального характера. Все зависит от обстоятельств конкретного дела. Одной из таковых может служить пересмотр судебного приговора. В качестве примера можно привести дело «Барбера и другие против Испании».¹ Заявители утверждали, что при судебном разбирательстве были допущены серьезные процессуальные нарушения, связанные, в частности, с кратковременностью судебного слушания и с тем, что некоторые важные доказательства не были приведены и обсуждены в ходе слушания в присутствии обвиняемых и публики. Европейский Суд согласился с их утверждением. Однако, учитывая тот факт, что данные лица были приговорены к длительным срокам лишения свободы по обвинению в совершении террористического акта, вряд ли можно себе представить, что автоматическая отмена приговора будет адекватной мерой для исполнения решения. Испанское уголовно-процессуальное законодательство не предусматривало прямой возможности для судебного пересмотра дела. Правовым основанием для пересмотра стало вынесенное по

¹ См.: Барбера (Barbera) и другие против Испании, постановление от 6 декабря 1988. Серия А. № 146.

жалобе заявителей решение испанского Конституционного суда, согласно которому оставление в силе приговора, вынесенного с нарушением Конвенции, противоречит конституционному правопорядку Испании.¹

Еще один вид мер индивидуального характера, на который хотелось бы обратить внимание — меры, принимаемые государством-ответчиком после констатации нарушений Конвенции вследствие высылки иностранных граждан со своей территории. Выплата денежной компенсации в данном случае сама по себе не может устранить последствия подобной высылки, поскольку, как правило, речь идет о нарушении ст. 8 «Право на уважение частной и семейной жизни». Примером может послужить дело «Мехеми против Франции».

Заявитель в короткие сроки получил в административном порядке разрешение на въезд во Францию. Еще одним примером является дело «Чахал против Великобритании».²

Примеры применения мер индивидуального характера можно перечислять бесконечно долго, однако наибольший интерес, все-таки представляет применение мер общего характера.

Данные меры позволяют устранить в целом причины нарушения Конвенции. Применение мер общего характера будет рассмотрено относительно нарушений отдельных статей Конвенции.

В 1978 г. Европейский Суд вынес решение по делу «Ирландия против Соединенного Королевства», где констатировал нарушение ст. 3 Конвенции «Запрещение пыток». С августа 1971 г. по декабрь 1975 г. власти Северной Ирландии ввели в действие ряд внесудебных полномочий, допускавших аресты и задержания, что противоречило ст. 3 Конвенции. В результате, премьер-министр Великобритании официально заявил, что «пять методов» ведения допроса, признанные противоречащими ст. 3 Конвенции, не будут более применяться.

¹ См.: Осман-Заде С.Ш. Деятельность Европейского Суда по правам человека и его влияние на национальное законодательство государств-членов Совета Европы: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2001. С. 147-149.

² См.: Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства, постановление от 15 ноября 1996 г. Сб-V.

Касаемо ст. 4 Конвенции «Запрещение рабства и принудительного труда», в качестве примера можно привести дело Карлхайнц Шмидт.¹ Правительство потребовало от граждан мужского пола служить в пожарной бригаде или вместо этого уплатить финансовый взнос. В соответствии с решением по данному делу, власти земель Баден-Вюртенберг, Баварии и Саксонии приостановили взыскание налогов на службу в пожарной охране. Впоследствии Федеральный Конституционный Суд в своем положении указал, что правило, обязывающее только мужчин проходить службу в пожарной охране, является дискриминационным, и признал его недействительным.

После вынесения Европейским Судом решения по делу «Энгель и другие против Нидерландов», Закон Нидерландов от 12 сентября 1974 г. стандартизировал дисциплинарные наказания и порядок их применения для военнослужащих всех званий. Еще до вступления закона в силу некоторые санкции перестали вводиться приговорами по распоряжению министра.

В качестве примера применения мер общего характера относительно нарушения положений ст. 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» можно привести дело «Ассенов против Болгарии».² В решении по этому делу, Европейский Суд констатировал три нарушения ст. 5 Конвенции. В ходе исполнения решения Болгария пересмотрела массу положений своего уголовно-процессуального кодекса. Главным результатом реформы стало усиление судебного контроля над действиями прокуратуры. В дополнение к этому был принят ряд других законодательных и административных мер.

Нарушение ст. 6 Конвенции «Право на справедливое судебное разбирательство», в частности решение по делу «Хаккар против Франции» послужило основанием для принятия французской Национальной Ассамблеей поправки к Уголовно-процессуальному Кодексу, позволяющей возобновление судебного разбирательства после констатации нарушения Конвенции. При нарушении данной

¹См.: Карлхайнц (Karlheinz) Шмидт (Schmidt) против Германии, постановление от 18 июля 1994 г. Серия А. № 291-В.

²См.: Ассенов (Assenov) и другие против Болгарии, постановление от 28 октября 1998 г. Сб. 1998-VII.

статьи применяются не только законодательные и административные меры общего характера, но и разнообразные меры практического характера. Так, например, в Италии, принимались меры по приему на работу новых судей для ускорения судопроизводства.

Что касается положений ст. 8 Конвенции «Право на уважение частной и семейной жизни», то ключевым является дело Маркс,¹ когда мать и ее внебрачный ребенок оспорили Бельгийское законодательство, которое требовало от матери совершить специальные юридические действия для приведения ее отношений со своим ребенком в соответствие с положениями закона и которое исключало возможность полного юридического участия ребенка в семейной жизни и его включения в такую жизнь. Решение Европейского Суда по данному делу способствовало включению в Закон Бельгии от 31 марта 1987 г. норм о различных видах усыновления, тем самым, устранив все дискриминационные положения в отношении детей, рожденных вне брака.²

В отношении права на свободу мысли, совести и религии, предусмотренного ст. 9 Конвенции, можно привести в качестве примера дело «Коккинакис против Греции».³ Заявитель и его жена, являющиеся членами секты «Свидетели Иеговы», были арестованы и задержаны полицией за попытку обратить православную христианку в свою веру. Европейский Суд констатировал нарушение ст. 9 Конвенции. В результате, министр юстиции Греции директивой от 3 августа 1993 г. обратил внимание компетентных юридических органов на то, что они обязаны толковать нормы законодательства страны в соответствии с требованиями, содержащимися в решении Европейского Суда.

Что касается применения общих мер после нарушения положений ст. 10 Конвенции «Свобода выражения мнения», то ярким примером является решение Европейского Суда по делу «Санди Таймс» против Соединенного Королевства.⁴ В итоге, в Велико-

¹ См.: Маркс (Marks) против Бельгии, постановление от 13 июня 1979 г. Серия А., № 31.

² См.: Осман-Заде С. Ш. Указ. соч. С. 155.

³ См.: Коккинакис (Kokkinakis) против Греции, постановление от 25 мая 1993 г. Серия А., № 260-А.

⁴ См.: «Санди Таймс» (Sunday Times) против Соединенного Королевства, постановление от 26 апреля 1979 г. Серия А. № 30.

британии Законом от 27 июня 1981 г. об оскорблении суда были регламентированы основные вопросы ответственности за такое оскорбление.¹

В отношении предотвращения нарушений ст. 11 Конвенции «Свобода собраний и объединений» также принимались меры общего характера. При рассмотрении дела «Янг, Джеймс и Уэбстер против Соединенного Королевства» Европейский Суд установил, что угроза увольнения с работы за отказ вступить в тот или иной профсоюз, членство в котором стало обязательным лишь после того, как заявители уже работали на своих должностях определенное время, представляет собой нарушение положений ст. 11 Конвенции.² В результате, в 1982 г. в Великобритании был принят Закон о найме на работу 1982 г., который внес изменения в аналогичный закон 1980 г.

В деле Абдулазиз, Кабалес и Балканди Европейский Суд установил, что заявители стали жертвами норм, не совместимых с Конвенцией. Поскольку Соединенное Королевство не включило Конвенцию в свое национальное право, не может быть «эффективных средств защиты», требуемых ст. 13 Конвенции «Право на эффективное средство правовой защиты». Новые правила устранили различия между иммигрантами мужчинами и женщинами, проживающими на территории Соединенного Королевства, в отношении получения для их супругов, не являющихся подданными этой страны, разрешения на въезд и выезд в страну или на пребывание в ней. Данное дело затрагивает также и ст. 14 Конвенции «Запрещение дискриминации».

Приведенные примеры являются демонстрацией того, что решения Европейского Суда действительно оказывают существенное влияние на законодательство государств — членов Совета Европы.

Необходимость проведения законодательных реформ возникает в меньшинстве дел, поскольку, как правило, сами по себе законодательные акты государств-участников редко находятся в про-

¹ См.: Патракеев С. Свобода выражения мнения. Некоторые аспекты применения Европейским Судом по правам человека статьи 10. // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 164.

² См.: Янг (Young), Джеймс (James) и Вебстер (Webster) против Соединенного Королевства, постановление от 13 августа 1981 г. Серия А. № 91.

творечии с Конвенцией. Другой вопрос, что их можно, конечно, по-разному толковать.

В большинстве государств-участников суды уже применяют Конвенцию с учетом решений Европейского Суда и тем самым придают этим решениям прямое действие в национальном праве.

Судебная власть, таким образом, непосредственно интегрирует требования Конвенции во внутреннее право.

Исходя из всего вышесказанного, становится очевидным, какое колоссальное явление оказывает Европейский Суд на правовые системы зарубежных стран.

Вступление России в Совет Европы и принятие на себя соответствующих обязательств обусловило внесение многочисленных изменений в российское законодательство для приведения его в соответствие с европейскими стандартами. Одним из ярчайших примеров может послужить введение моратория на исполнение приговоров к смертной казни.¹

Благодаря принятию Конвенции расширился перечень гарантированных прав и свобод для граждан России. Ратификация обусловила приведение в соответствие с европейскими стандартами некоторых ранее принятых в России законодательных и нормативных правовых актов.

Российская Федерация, как государство, ратифицировавшее Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, обязано исполнять все решения Европейского Суда и вносить коррективы в свое законодательство с учетом создаваемого его решениями прецедентного права.²

В докладе председателя Совета при Президенте Российской Федерации по проблемам совершенствования законодательства в сфере организации судебной деятельности и ориентации судебной практики на европейские стандарты, было указано на необходимость ознакомления российских судей с ключевыми решениями Европейского Суда по правам человека, чтобы избежать много-

¹ См.: Ковлер А.И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 150.

² См.: Карташкин В.А. Россия и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод // МЖМП. 1996. № 3. С. 23-24.

кратных возмещении государством материального и морального ущерба за некачественную работу его судебных органов.

Насчет юридической природы постановлений Европейского Суда в доктрине существуют различные точки зрения: одни ученые признают за решениями Европейского Суда качество прецедента и источника российского права, а другие — отрицают, аргументируя тем, что данные нормы не обеспечены принудительной силой государства.¹

Бесспорным, однако, является тот факт, что правовые позиции Европейского Суда оказывают влияние на российскую правовую систему. Особенно это проявляется в практике высших судов.² Анализируя практику Конституционного Суда Российской Федерации по применению Конвенции, судья Конституционного Суда О.И. Тиунов делает следующий вывод: «Применение Конституционным Судом Российской Федерации определенных норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ряда решений Европейского Суда по правам человека представляет собой своеобразную имплементацию (осуществление) положений Конвенции и решений Европейского Суда в смысле их единообразного толкования, способствующего выработке Конституционным Судом Российской Федерации собственных правовых позиций по конкретным делам и принятию решений, корреспондирующих международным обязательствам России».³

В данном аспекте представляется необходимым привести примеры, в которых можно было бы увидеть закрепление данной тенденции.

На основании толкования ст. 46 Конституции России, признающей за каждым право обращаться в соответствии с международными договорами России в межгосударственные органы по

¹ См.: Марченко М.Н. Юридическая природа Европейского Суда по правам человека // Государство и право. 2006. № 2. С. 13-14.

² См.: Зимненко Б.Л. Решения Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации // МЖМП. 2004. № 2. С. 79-87.

³ См.: Тиунов О.И. О роли Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации: Доклад на Международной Конференции «Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия». М., 2001.

защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, судебный пересмотр дела в России после констатации нарушения Конвенции представляется возможным.¹ По мнению Конституционного Суда, это положение «означает, что решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, и, следовательно, открывает дорогу для полномочий последних по повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся по нему решений, в том числе принятых высшей внутригосударственной судебной инстанцией».²

Конституционный Суд, вынося свои постановления, ссылается на различные решения Европейского Суда, регулирующие различные правовые вопросы. Например, в Постановлении от 16 мая 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 4 ст. 104 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании Timber Holdings Limited,³ Конституционный Суд подчеркнул, что «использованным в данной статье (ст. 35 Конституции) понятием «имущество» в его конституционно-правовом смысле охватываются, в частности, вещные права и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам. Такой подход корреспондирует толкованию понятия «свое имущество» Европейским Судом по правам человека».⁴

В постановлении от 27 июня 2000 г. № 11-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова Конституционный Суд Российской Федерации, сославшись на постановления Европейского Суда по правам челове-

¹ См.: Карташкин В.А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. М., 2000.

² См.: Решение Конституционного Суда от 2 февраля 1996 г. по делу Кульнева // Сборник постановлений Конституционного Суда. 1996. № 2.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2258.

⁴ См.: Корнилина А.А. Влияние постановлений Европейского Суда по правам человека на Российское законодательство и правоприменительную практику: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. С. 96.

ка, воспринял содержащиеся там правовые позиции и общий подход, заключающийся в том, что для определения прав обвиняемого и подозреваемого значимым является не формальное признание лица таковым на основании процессуальных актов органов дознания, следствия или прокуратуры, а фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное уголовное преследование, когда уполномоченными органами власти предприняты меры, реально ограничивающие его свободу и личную неприкосновенность, в том числе свободу передвижения. В противном случае, согласно замечанию Конституционного Суда, реализация права на защиту и права пользоваться помощью защитника ставится в зависимость от усмотрения этих органов.¹

Особо хотелось бы отметить Постановление от 15 июня 2006 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»). Согласно данному Постановлению были признаны противоречащими Конституции нормы вышеупомянутых актов, согласно которым запрещалась приватизация жилых помещений, предоставленных гражданам по договорам социального найма после 1 марта 2005 г.²

В Постановлении «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд сослался на постановление Европейского Суда 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», а также постановление от 19 февраля 1998 г. по делу

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 27. Ст. 2882.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2876.

«Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства». В данных решениях были выражены позиции, согласно которым, за государством при регулировании избирательной системы признаются значительные пределы усмотрения, а также то, что может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях. В результате указанные положения закона были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации.¹

Подводя итог рассмотрению вопроса о деятельности Конституционного Суда, стоит еще раз обратить внимание на то, что в своей деятельности он активно использует источник права, закрепленный в п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Фактически каждое третье постановление мотивировано, в том числе с помощью отсылок к международно-правовым актам и решениям Европейского Суда по правам человека.²

Помимо практики Конституционного Суда, примеры восприятия решений Европейского Суда существуют также и в актах других высших судов России, в частности, Верховного Суда Российской Федерации.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³ отмечено, что международным договорам принадлежит первостепенная роль в сфере защиты прав человека и основных свобод и это требует дальнейшего совершенствования судебной практики, связанной с реализацией положений международного права на государственном уровне. Так, например, на основе правовых позиций, выработанных Европейским Судом по правам человека, были

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

² См.: Чернышова О.С. Реализация конституционного права личности на судебную защиту в Европейском Суде по правам человека: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2005. С. 42.

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда от 10 октября 2003 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

даны разъяснения по поводу исчисления «разумных сроков», отмечена необходимость реализации судами права на вынесение частного определения при выявлении обстоятельств, способствовавших нарушению прав и свобод, гарантированных Конвенцией.

Пленум Верховного Суда также разъяснил, что «если при судебном рассмотрении дела были выявлены обстоятельства, которые способствовали нарушению прав и свобод граждан, гарантированных Конвенцией, суд вправе вынести частное определение (или постановление), в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на обстоятельства и факты нарушения прав и свобод, требующих принятия соответствующих мер».

Пленум Верховного Суда подчеркнул: «Применение российскими судами положений Европейской Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

В постановлении Пленума Верховного Суда от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц были даны следующие разъяснения. При разрешении споров о защите чести, достоинства и деловой репутации судам следует руководствоваться не только нормами российского законодательства, но и учитывать правовую позицию Европейского Суда по правам человека, выраженную в его постановлениях и касающуюся вопросов толкования и применения Конвенции (прежде всего ст. 10), имея при этом в виду, что используемое Европейским Судом по правам человека в его постановлениях понятие диффамации тождественно понятию распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, содержащемуся в Гражданском кодексе Российской Федерации.¹

Решения Европейского Суда оказали влияние также и на Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и нашли свое отражение в его информационном письме от 20 декабря 1999 г. №С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Ев-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда от 24 февраля 2005 г. № 3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4.

ропейским Судом по правам человека по защите имущественных прав и права на правосудие».¹ В данном письме перечислены положения, сформулированные Европейским Судом и направленные на защиту имущественных прав и права на правосудие, которые должны учитываться российскими арбитражными судами при осуществлении правосудия. Президиум ВАС подчеркнул: «Компетенция арбитражных судов по рассмотрению имущественных споров и компетенция Европейского Суда по правам человека по рассмотрению жалоб на нарушение имущественных прав взаимосвязаны». Таким образом, была подчеркнута взаимосвязь между механизмами судебного контроля Российской Федерации и международного судопроизводства.

На основании приведенных выше примеров можно сделать вывод о том, какое ощутимое влияние оказывают решения Европейского Суда на деятельность национальных правоохранительных органов, что в свою очередь знаменует собой решительное продвижение по включению российской судебной-правовой системы в общеевропейскую систему по защите прав и свобод человека.

¹ См.: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда от 20 декабря 1999 г. №С1-7/СМП-1341 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2000. № 2.

О ПРАВОВОМ И СИЛОВОМ ВИДАХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ

С.А. Деханов

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Российского университета дружбы народов

На протяжении практически всей длительной истории международных отношений знают, если отбросить нюансы, которые чаще были исключением чем правилом, два агрегированных типа миро регулирования — силовое и нормативное.¹

Регулирование поведения государств посредством силы ведет начало с глубокой древности. Управление посредством права долгое время было сопутствующим и только в последнее время право стало более убедительным. При этом выбор у мирового сообщества небольшой — право или сила.

Первичным элементом права выступает правовая норма. В общей теории права признано, что нормы права с точки зрения логико-юридического подхода имеют трехчленную, состоящую из гипотезы, диспозиции и санкции. В правовой норме содержится прежде всего указание на условие, при котором норма подлежит применению, — гипотеза, затем изложение самого правила посещения — диспозиция, наконец, указание на последствия не выполнение этого правила — санкция.²

Право — понятие силовое.

Дать однозначное определение понятию «сила» невозможно — их множество. Профессор Ю.П. Давыдов в своей монографии

¹ См.: Давыдов Ю.П. Норма против силы. Проблема мирорегулирования. М., 2002. С. 40.

² См.: Бирюков П.Н. Международное право: Учеб. пособие. М., 1998. С. 32.

«Норма против силы», цитируя известных американских политологов приводит следующие определения понятия «сила»:

- сила — власть над умами и действиями людей;

- сила — есть влияние;

- сила на международной арене может быть определена просто как способность правительства одной страны заставить правительство другой страны предпринять то, что это последнее никогда не стало бы делать по своей воле;

- сила может быть определена как способность получения желаемых результатов.

Сила имеет различные виды (военная, экономическая, политическая, финансовая, коммерческая, научно-техническая, культурная, идеологическая, информационная) и ее различные источники (геополитическое положение, природные ресурсы уровень развития производительных сил страны, ее оснащенность передовой технологией, военная готовность, демографический фактор, национальный характер, национальная мораль, качество национального руководства и правительства, качество дипломатии).¹

У всех этих разновекторных определений есть одно общее: сила во внешнем мире — это прежде всего способность влиять на поведение другого государства в желаемом для себя направлении, это способность устанавливать различные формы зависимости одного государства от другого (прямые, косвенные, опосредованные, с помощью насилия убеждения, обещания выгод, лишения имеющихся преимуществ, создания условий, при которых остается лишь одна альтернатива, один выход из положения).²

Однако, какими бы полными и исчерпывающими не представлялись нам вышеприведенные дефиниции силы, они не позволяют «перебросить» мостик от одного явления к другому — от права к силе — и рассматривать их логически нераздельно.

Этого можно избежать, если попытаться представить силу через право (правовую норму). Силовой признак правой норме придается прежде всего за счет действия ее санкции. Поэтому, в одном случае, силу можно рассматривать как один из способов реализации правовой санкции. В этом случае понятия силы и права

¹ См.: Давыдов Ю.П. Указ. соч. С. 47-82.

² Там же. С. 51.

становятся близки друг другу, просто объем понятия права в этом случае значительно шире объема понятия силы и в этом значении мы вправе говорить о правомерной силе. Во всех остальных случаях под силой следует понимать неограниченную правом систему мер принуждения.

Таким образом, получается, что понятие силы может быть выражено двойным способом:

1) сила — это неограниченная правом, система мер принуждения и

2) сила — это способ (форма) реализации правовой санкции.

Право всегда предполагает силу, но только силу, санкционированную государством. Государство безраздельно пользуется сакральным правом применения силы.

Особенно наглядно все это проявляется в межгосударственных отношениях, где сила проявляется в первую очередь в виде международно-правового принуждения. Международно-правовое принуждение — это насилие, осуществляемое государством, сообществом государств международными организациями. Насилие в данном случае — действие, направленное, на то, чтобы заставить то или иное лицо, группу лиц или целую категорию лиц вести себя так, как этого хочет применяющий насилие.¹

Международно-правовое принуждение, по мнению С.В. Черниченко, имеет ряд особенностей:

В отличие от внутригосударственного насилие в межгосударственной сфере осуществляется «не сверху», поскольку в сфере межгосударственной отсутствует единый централизованный аппарат принуждения и участники межгосударственных отношений не находятся друг над другом.

Участники межгосударственных отношений обеспечивают реализацию насилия с помощью принуждения, применяемого ими друг к другу индивидуально или сообща.

Принуждение может носить непрямой характер.

Набор средств и мер принуждения ограничен международным правом.

Существует санкционное и несанкционное принуждение.

¹ См.: Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х томах. Старые и новые теоретические проблемы. М., 1999. С. 215.

Что касается санкционного принуждения, то в современных условиях существует три категории индивидуальных материальных мер санкционного международно-правового принуждения: реторсии, репрессалии и вооруженные меры самозащиты.¹ Общие черты всех вышеперечисленных самозащитных мер можно свести к следующему правилу:

Они представляют собой реакцию государства на противоправное применение против него другим государством вооруженной силы, т.е. на одну из наиболее опасных разновидностей нарушения принципа неприменения силы.

Они носят вооруженный характер.

Их целью является пресечение соответствующего нарушения.

Они должны быть соразмерны по масштабу и интенсивности правонарушению, в ответ на которое предпринимаются.

В принципе они ограничены территорией пострадавшего государства, исключая некоторые особые случаи (с учетом требования соразмерности).

Коллективные материальные меры санкционного принуждения подразделяются на институционные (принимаемые по решению международной организации) и неинституционные (принимаемые на основе соглашения между заинтересованными государствами вне рамок той или иной организации).²

Несанкционное принуждение имеет договорной характер. Его особенностью является то, что оно не направлено против нарушителя международно-правовых предписаний, дозволений, запретов; основанием которого является наступление форс-мажорных обстоятельств, непреодолимой силы и крайней необходимости. Меры несанкционного принуждения также подразделяются на индивидуальные и коллективные.

Любое другое принуждение, осуществляемое в межгосударственных отношениях является противоправным принуждением и нарушает один из важнейших принципов международного права: «принцип неприменения силы». Генеральная Ассамблея ООН не раз принимала резолюции в поддержку принципа неприменения силы, раскрывавшие его содержания. И.И. Лукашук, анализируя

¹См.: Черниченко С.В. Указ. соч. С. 250.

²Там же. С. 273.

принцип неприменения силы, полагает, что под силой понимается прежде всего вооруженная сила, которая проявляет себя прежде всего через агрессивную войну (агрессию). Кроме того, нарушением принципа неприменения силы является угроза силой и превентивную самооборона.

Агрессия является наиболее тяжким преступлением, которое является посягательством на интересы не только государства-жертвы, но и всего мирового сообщества. Агрессия предполагает обязательное использование военной силы. Использование иных средств, экономических, политических, может быть квалифицирована в качестве применения силы в плане рассматриваемого принципа, если по своему влиянию и результатам они подобны военным мерам.¹

Что касается понятия «угроза силой», то в первую очередь под этим понимается угроза применения вооруженной силы. Противоречит принципу неприменения силы также и «превентивная оборона».

Рассматривая вопрос о форме проявления силы нельзя не коснуться и такого концентрированного проявления силы: военных действий, войны. Мы не ставим себе целью выяснить вопрос о том: является ли война мерой или средством принуждения, а ограничимся поиском ответа на вопрос: что же такое война реализация права или голое применение силы.

В классическом (старом) международном праве война представлялась как мера принуждения в отношении государства победителя. Однако, отношение к юридической квалификации войны претерпело определенные эволюционные изменения. Большая заслуга в этом отводится Гаагским конвенциям. Как известно Гаагские конвенции 1899 г. и 1907 г. о мирном разрешении столкновений различают «важные столкновения или разногласия» и «международные споры, не затрагивающие чести и достоинства, ни существенных интересов». В первом случае в конвенциях прямо упоминается о возможности обращения к оружию. «Договаривающиеся Державы соглашаются в случае важности разногласия или столкновения, прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться

¹ См.: Лукашук И.И. Международное право: Учебник в 2-х томах. Т. 1. Общая часть. М., 1997. С. 251.

насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или несколько дружественных держав».¹ Во втором случае о возможности обращения к оружию не упоминалось.

Для того чтобы война считалась «правомерной», требовалось лишь, чтобы военные действия были начаты с предварительным и недвусмысленным предупреждением, которое должно было иметь форму мотивированного объявления войны или форму ультиматума с условным объявлением войны».² С началом войны вступало в действие особое международное право — право войны. В соответствии с правом войны стороны находились в равном положении, поэтому результаты войны определялись результатами вооруженного противоборства между противниками. Международное право санкционировало то, что было добыто силой. Доктрины «правомерной войны» в старом международном праве не имела никакого основания.

Впервые барьер на пути силы был поставлен в 1928 г. Парижской конференции, война как средство разрешения международных споров была признана незаконной.

С принятием устава ООН в праве войны произошли принципиальные изменения. Покончено с его главной в прошлом частью — правом на войну. СБ ООН наделен широчайшими правами для обеспечения выполнения этого правила. Только он, действуя от имени всех членов ООН, уполномочен решать какие меры необходимо предпринять для устранения угрозы мира или акта агрессии, а все члены ООН обязаны подчиняться его решениям и выполнять их (ст. 25 Устава ООН). Даже при осуществлении права на самооборону, предусмотренного ст. 51 Устава ООН, решающее слово остается за Советом Безопасности ООН. Государство, подвергшееся нападению должно немедленно сообщить СБ ООН об ответных мерах и может применять их до тех пор, пока СБ ООН не примет иного решения.

В консультативном заключении Международного Суда ООН по делу о правомерности угрозы или применения ядерного оружия

¹ Цит. по: Тункин Г.И. Теория международного права / Под общей ред. проф. Л.Н. Шестакова. М., 2000. С. 348.

² См.: Тункин Г.И. Указ. соч. С. 349.

1966 г. говорится, что комплекс» норм», который первоначально назывался «законы и обычаи войны», ... в дальнейшем стал именоваться «международное гуманитарное право».¹

Современная история судебного рассмотрения международных споров охватывает более чем в 200 летний период.² Этот отрезок времени можно разделить на шесть периодов: с 1794 по 1871 г., с 1872 по 1898 г., с 1898 по 1919 г., с 1920 по 1945 г. и по настоящее время. При этом в современном периоде отдельно необходимо выделить 1998 г., когда в Риме был подписан Статут по созданию Международного уголовного суда.

Главными вехами, отмечающими эти периоды являются англо-американский договор 1794 г.; третейский суд по «алабамскому делу» 1872 г.; мирная конференция в Гааге 1899 г.; статут постоянно палаты международного правосудия 1920 г.; устав Международного суда ООН 1945 г.

Несмотря на значительную роль, которую сыграли в международном правосудии англо-американский договор 1794 г. и создание третейского суда по так называемому «алабамскому делу», все же они носят ограниченный, региональный характер.

Первым универсальным международным судом является Постоянный третейский суд, созданный в 1899 г. во исполнение постановлений, содержащихся в конвенции о мирном урегулировании международных споров, подписанной в Гааге 29 июля 1899 г.

В 1920 г. на основе статута Лиги наций была образована Постоянная палата международного правосудия. Устав Лиги наций, как известно, предусматривал 4 категории споров, которые могли быть переданы на арбитражное разбирательство:

- спору, связанные с толкованием договоров;
- спору по любому вопросу международного права;
- спору относительно существования какого-либо факта, который, если бы он был установлен, составил бы нарушение международного обязательства;
- спору о возмещении за такое правонарушение.

¹ См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 271.

² См.: Хадсон М.О. Международные суды в прошлом и будущем / Под ред. проф. С.Б. Крылова. М., 1947. С. 31.

Несмотря на то, что Постоянная палата международного правосудия планировалась как суд всего сообщества государств, ее организация и ограничения, установленные в отношении ее юрисдикции, в целом не оправдали этого представления.

Поэтому можно констатировать, что Уставом Лиги наций также не было достигнуто большого успеха в деле превращения судебного разбирательства во всеобщий метод урегулирования споров. Ярким подтверждением этого тезиса является Вторая мировая война.

Помимо Постоянной палаты международного правосудия необходимо упомянуть и об арбитражных договорах, разработанных в Локарно в 1925 г. Эти договоры предусматривали передачу на арбитражное разбирательство споров, которые имели своим содержанием «столкновение между сторонами по поводу их прав». Аналогичная формулировка была включена в Генеральный акт 1928 г. об отказе от войны для обозначения споров, в отношении которых признавалась обязательная юрисдикция Постоянной палаты международного правосудия.

Поучающим примером торжества права над силой являются Нюрнбергский и Токийский международные военные трибуналы, которые впервые в истории человечества вынесли суровые приговоры лицам, виновным за преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности.

В 1945 г. в рамках ООН был создан Международный Суд ООН, сыгравший определенную роль в предотвращении межгосударственных конфликтов.

В 1998 г. был принят Римский статут Международного уголовного суда (вступил в силу 1 июля 2002 г.).

Простое перечисление действующих судебных учреждений, общие положения о приоритете права не должны порождать тенденцию к преувеличению той роли, которую сегодня в мировой политике фактически играют международные суды.

Нельзя забывать, что всякое право в мире было добыто путем столкновений, каждое важное правовое начало нужно было сначала отвоевывать у тех, кто ему противился, и каждое право — все равно, отдельного лица, или целого народа — предполагает постоянную готовность его отстаивать. Право есть не просто мысль, а живая сила. Поэтому-то богиня правосудия, имеющая в одной ру-

ке весы, на которых она взвешивает право, в другой держит меч, которым она его отстаивает. Меч без весов — есть голое насилие, весы без меча — бессилие права. Право есть непрерывная работа, работа не только одной государственной власти, но всего народа. Вся жизнь права — есть картина напряженного и систематического труда всей нации, каждого индивидуума в отдельности.

ВЫПОЛНЕНИЕ МИНИСТЕРСТВОМ ОБОРОНЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Х.М. Джантаев

кандидат юридических наук,
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Центра исследования экономических проблем (СОПС) РАН

Выполнение обязательств Российской стороны по международным договорам и осуществление ее прав, вытекающих из таких договоров, а также наблюдение за выполнением другими участниками договоров их обязательств обеспечиваются федеральными органами исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами.¹ При этом, общее наблюдение за выполнением международных договоров Российской Федерации осуществляет Министерство иностранных дел РФ² на которое возложено государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.³

В рамках приведенных нормативных актов, принятых в соответствии с Конституцией РФ, оборонное ведомство России выстраивает свои отношения с Главой государства, Парламентом,

¹ Пункт 2 ст. 32. См.: Федеральный Закон «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

² Пункт 4 ст. 32 того же закона. Там же.

³ См.: Положение о Министерстве иностранных дел РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. № 271 // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1033; Указ Президента РФ «О координирующей роли Министерства иностранных дел РФ в проведении единой внешнеполитической линии. Российской Федерации» от 12 марта 1996 г. № 375 // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1061.

Правительством и Министерством иностранных дел при заключении, выполнении и прекращении международных договоров, относящихся к его компетенции.

Разумеется, определение порядка взаимоотношений органов государственной власти в процессе заключения, обеспечения выполнения, прекращения и приостановления действия международных договоров — внутреннее дело каждого государства. Тем не менее, оно не может производиться государством произвольно, без учета соответствующих международно-правовых принципов и норм, прежде всего принципа *pacta sunt servanda*. Соответствующие внутригосударственные процедуры должны устанавливаться таким образом, чтобы их осуществление не приводило к нарушениям международного права.

Деятельность Министерства обороны РФ по выполнению международных договоров в военной области начинается с момента ратификации международного договора в Государственной Думе Российской Федерации. В соответствии с установившейся практикой, Главное управление международного военного сотрудничества Министерства обороны разрабатывает и представляет на утверждение Министру обороны проект распоряжения Президента страны о назначении его официального представителя при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратификации данного международного договора примерно следующего содержания: «Назначить руководителя российской делегации на переговорах с республикой Беларусь Попова Вениамина Викторовича официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания вопроса о ратификации Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь подписанного в г. Минске 21 февраля 1995 г.».¹

Анализ приведенного механизма позволяет предположить, что было бы целесообразно Министерству обороны разработать и представить на утверждение президенту РФ «Положение об официальном представителе Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратифи-

¹ См.: Распоряжение Президента РФ от 18 мая 1995 г. № 227 // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1965.

кации международного договора в военной области», в котором будут закреплены права и обязанности этого представителя. По нашему мнению, официальный представитель Президента при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратификации международного договора указанной категории мог бы осуществлять следующие функции:

- обеспечивать по согласованию с руководством палат Федерального собрания первоочередное рассмотрение законопроекта о ратификации международного договора в военной области, внесенного Президентом РФ, на заседаниях палат Федерального собрания, их комитетов и комиссий;

- представлять законопроекты о ратификации международного договора в военной области, внесенные Президентом РФ, на заседаниях палат Федерального собрания, их комитетов и комиссий;

- обеспечивать рассмотрение в первом чтении на заседаниях палат федерального собрания текстов законопроектов о ратификации международного договора в военной области, внесенных Президентом РФ, в неизменном виде.

При этом, официальный представитель Президента при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратификации международного договора в военной области должен работать в постоянном контакте с полномочным представителем Президента РФ в Государственной Думе, оперативно решая с последним вопросы согласования позиций по текущим вопросам процедурного характера. В случае необходимости официальный представитель Президента при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратификации международного договора в военной области должен быть наделен правом и возможностями для привлечения работников федеральных органов исполнительной власти и ученых для обоснования законопроектов о ратификации международных договоров в военной области, внесенных Президентом, при их рассмотрении в комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания, а также на заседаниях палат Федерального Собрания с информированием руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

При рассмотрении в комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания поправок и предложений к законопроектам о ратификации международного договора в военной области, внесенным

Президентом, его полномочный представитель в Государственной Думе совместно с официальным представителем по конкретному законопроекту о ратификации международного договора в военной области и при участии Главного государственного-правового управления Президента Российской Федерации должны осуществлять предварительное согласование поправок и предложений к законопроектам.

Кроме того, официальный представитель Президента при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратификации международного договора в военной области должен быть наделен, по нашему мнению, следующими правами:

- проводить консультации с руководством палат Федерального собрания, его комитетов и комиссий, а также фракций и депутатских групп;

- согласовывать сроки и порядок рассмотрения в комитетах и комиссиях, на заседаниях палат Федерального собрания законопроектов, внесенных Президентом страны, а также внесенных им замечаний и предложений к рассматриваемому Федеральным собранием законопроекту о ратификации международного договора в военной области.

Наряду с этим, Главное управление международного военного сотрудничества оборонного ведомства РФ разрабатывает и представляет на утверждение своему министру проект распоряжения Президента о назначении его представителя по контролю за выполнением конкретного международного договора в военной области. Представляется, что этот контроль был бы более действенным, если эти функции будут возложены на то должностное лицо Министерства обороны Российской Федерации, которое являлось официальным представителем Президента при рассмотрении палатами Федерального собрания вопроса о ратификации данного международного договора.

Министр обороны, в контексте рассматриваемой деятельности, занимается, по большей части, вопросами общего руководства: осуществляет управление Вооруженными Силами, а также организует и осуществляет мероприятия по обеспечению боевой и мобилизационной готовности, оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил страны в целях выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской

Федерации. Представляется, что вопросы по организации выполнения Министерством обороны конкретных международных договоров Российской Федерации в военной области должны решаться на коллегии Министерства обороны. Для этой цели в Министерстве обороны образуется коллегия, в которую входят по должности Министр обороны (председатель коллегии), первые заместители Министра обороны, его заместители и главнокомандующие видами Вооруженных Сил, а также другие должностные лица, присутствие которых призвано сделать более продуктивным процесс реализации заключенного ранее договора. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, должны быть утверждены Президентом по представлению Министра обороны.

Коллегия Министерства обороны на своих заседаниях рассматривает наиболее важные вопросы, находящиеся в ведении Министерства обороны. При необходимости проводятся совместные заседания коллегии Министерства обороны и федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. На заседаниях коллегии определяются непосредственные исполнители мероприятий по выполнению международных договоров Российской Федерации в военной области. Последними готовится развернутый план мероприятий по реализации его в Вооруженных Силах, который утверждается Министром обороны. В представленном и утвержденном плане указываются мероприятия, необходимые для реализации договора, органы военного управления, ответственные за выполнение мероприятий, сроки исполнения.¹ На заседаниях коллегии Министерства обороны могут решаться вопросы по обеспечению выполнения международных договоров Российской Федерации в военной области федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Решения, принятые на коллегии Министерства обороны должны оформляться приказами Министра обороны. Он же издает по вопросам обороны и другим вопросам, отнесенным к его компетенции, нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными министерствами, иными федеральными ор-

¹ См.: Инструкция о порядке подготовки, оформления и выполнения международных договоров в Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны от 21 января 1997 г. № 25.

ганами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

Нормативный правовой акт может быть издан и совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Проект нормативного правового акта Министра обороны РФ подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также, если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств.¹

Согласование нормативного правового акта оформляется визами, ответственных за его исполнение должностных лиц причастных ведомств и учреждений. Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений Министерства обороны Российской Федерации с учетом их функций и компетенции.

При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости — организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба Министерства обороны.

Начальник юридической службы Министерства обороны участвует в законопроектной работе и проводит правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в Министерстве.² В случае, когда вопросы, регулирующие обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации в военной области федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, выходят за рамки

¹ См.: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. №1009) (с изменениями от 11 декабря 1997 г., 6 ноября 1998 г. и 11 февраля 1999 г.).

² См.: Положение о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 марта 1998 г. № 100, пп. «б» п.7.

компетенции Министерства обороны, министр направляет соответствующие предложения Правительству Российской Федерации.

Федеральные министры принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, обеспечивают их исполнение. Правительство на основании и во исполнение Конституции страны, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента издает постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства.

Участие Министерства обороны РФ и его служб в подготовке постановлений Правительства, начиная со стадии подготовки к подписанию международного договора до его ратификации, иллюстрирует, например, «хроника» заключения российско-молдавского соглашения от 10 февраля 1995 г. Так, в конце декабря 1994 г. Правительство РФ издает рассматриваемый нормативный акт № 1460, которым постановляет: «1. Одобрить представленный Министерством обороны Российской Федерации проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о социальных гарантиях и пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и членов их семей (прилагается). 2. Поручить Министерству обороны РФ по достижении договоренности подписать от имени Правительства Российской Федерации указанное в пункте 1 настоящего постановления Соглашение, разрешив вносить в прилагаемый проект изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера».¹

Через год с небольшим (12 января 1996 г.) выносится Постановление Правительства РФ №30 «Об одобрении и внесении на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о социальных гарантиях и пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и членов их семей», в соответствии с которым решено: «1. Одобрить и внести на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Соглашение между правительством Российской Федерации и

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 212.

Правительством Республики Молдова о социальных гарантиях и пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и членов их семей, подписанное в г. Москве 10 февраля 1995 года. 2. Назначить начальника Генерального штаба Вооруженных Сил — первого заместителя Министра обороны Российской Федерации генерала армии Колесникова Михаила Петровича и заместителя главного командующего Сухопутными войсками генерал-лейтенанта Соколова Александра Ивановича официальными представителями Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания вопроса о ратификации Соглашения, предусмотренного в пункте 1 настоящего постановления».¹

Вскоре после этого был принят Федеральный Закон РФ №58-ФЗ от 26 апреля (27 мая) 1996 г. о ратификации указанного соглашения, в соответствии с которым принято решение: «Ратифицировать Соглашение между правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о социальных гарантиях и пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и членов их семей, подписанное в г. Москве 10 февраля 1995 года».²

Проекты постановлений Правительства и других актов, имеющих нормативный характер, после их согласования с заинтересованными органами и организациями и до внесения в Правительство, подлежат согласованию с Министерством юстиции РФ.³ Министерство юстиции согласовывает проекты указанных актов не более чем в 10-дневный срок с момента их поступления. Проекты постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, требующих решений Правительства, вносятся после проведения необходимой, в том числе юридической, экспертизы с пояснитель-

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 303.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2595.

³ Министерство юстиции России в соответствии с возложенными на него задачами координирует нормотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти и проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. См.: Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. №954 (с изменениями от 8 июня 2000 г.), п.6.

ной запиской, содержащей необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических и иных последствий их реализации.¹ Если подготавливаемый акт Правительства влечет за собой изменения или дополнения других актов Правительства, эти изменения или дополнения включаются в проект подготавливаемого акта или представляются в виде отдельного акта одновременно с последним.

Непосредственное участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам военного сотрудничества принимает Главное управление международного военного сотрудничества Министерства обороны² и Управление делами Министерства обороны РФ.³

На наш взгляд, именно эти органы военного управления должны заниматься разработкой проектов нормативных правовых актов по вопросам обеспечения выполнения и выполнения международных договоров в военной области: проектов законов, указов и распоряжений Президента страны, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов Министра обороны, пояснительных записок к ним. В пояснительной записке к проектам нормативных правовых актов, как правило, должны отражаться:

- обоснование необходимости данного нормативного правового акта;
- цели и задачи нормативного правового акта;
- общая характеристика и основные положения нормативного правового акта;
- финансово-экономическое обоснование. Если принятие нормативного правового акта не требует дополнительных материальных и иных затрат, это должно быть отражено в конце пояснительной записки.

¹ См.: Регламент Правительства Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. №604) (с изменениями от 29 марта, 26 октября 1999 г. и 25 февраля 2000 г.), п.33.

² См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 20 декабря 1997 г. №475.

³ См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 марта 1998 г. №100.

Для наиболее эффективной реализации международного договора РФ в военной области может потребоваться заключение межправительственного договора в случаях, если заключение такого договора предусмотрено в международном договоре Российской Федерации в военной области или эта необходимость возникла в процессе выполнения международного договора РФ Министерством обороны. В первом случае, по нашему мнению, организационно-правовую деятельность по подготовке, заключению и исполнению договора должно осуществлять Правительство Российской Федерации при участии оборонного ведомства страны. Во втором случае организация данной деятельности возлагается непосредственно на Министерство обороны РФ. Этот процесс во многом сходен с нормотворческим процессом, осуществляемым Министерством обороны при выполнении международного договора Российской Федерации в военной области, однако имеет ряд существенных особенностей:

во-первых, вопросы заключения подлежащих ратификации межправительственных договоров Российской Федерации рассматриваются исключительно на заседаниях Правительства.

во-вторых, предложения о заключении международных договоров Российской Федерации, устанавливающих правила, не предусмотренные внутренним законодательством страны, согласовываются в установленном порядке с Министерством юстиции Российской Федерации;

в-третьих, доклады с предложениями о необходимости разработки проектов конкретных межправительственных договоров, представляемые соответствующими должностными лицами Министру обороны, должны быть обязательно согласованы с Главным управлением международного военного сотрудничества Министерства обороны и Управлением делами Министерства обороны, а также с заинтересованными органами военного управления, которые по роду своей деятельности должны участвовать в подготовке проекта международного договора по данному вопросу;

в-четвертых, в пояснительной записке к проекту соответствующего межправительственного договора кроме вопросов, отражаемых в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта, должно быть отражено состояние законодательства в данной сфере правового регулирования. Здесь же необходимо

привести перечень законодательных и иных правовых актов действующих в данной сфере общественных отношений, указать какие проблемы не урегулированы и как они разрешаются с ратификацией данного договора. Особо следует также указать, какие нормативные правовые акты подлежат отмене, а в какие требуется внести изменения и дополнения в случае ратификации данного договора. После чего изложить предложения о разработке нормативных актов, принятие которых необходимо для ратификации данного договора.

Новые возможности для более активного и плодотворного участия Министерства обороны РФ в международной деятельности по линии межведомственного и межучрежденческого сотрудничества открывает Постановление Правительства РФ №79 от 7 февраля 2003 г., которым утверждено Положение о подготовке и подписании международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации.¹ Положением предусмотрены формы международных актов данного рода — декларации, меморандумы, совместные заявления, планы и программы сотрудничества. Решения Правительства РФ о подписании международных актов принимаются в форме распоряжений.

Для выполнения международных договоров Российской Федерации в военной области, по нашему мнению, может потребоваться заключение межведомственного договора между российским Министерством обороны и министерством обороны соответствующего иностранного государства. Заключение такого межведомственного договора может быть предусмотрено межгосударственным или межправительственным договором Российской Федерации. Необходимость его заключения может возникнуть и в процессе выполнения международного договора РФ в военной области. В первом случае межведомственный договор между оборонными ведомствами двух стран заключается исключительно по вопросам, предусмотренным межгосударственным или межправительственным договором Российской Федерации. Во втором случае такой межведомственный договор заключается по вопросам, решение которых входит в компетенцию Министерства обороны,

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 647.

которая определена международными договорами Российской Федерации, а также ее внутренним законодательством (такие договоры мы подробнее рассмотрим ниже).

Подготовка заключения межведомственного договора военных ведомств двух стран начинается с их переговоров. Предварительные обсуждения проектов договоров (определенных вопросов) с соответствующими органами иностранных государств проводятся по согласованию с Министерством иностранных дел РФ. Управление внешних сношений Министерства обороны страны готовит предложения по осуществлению официальных контактов Министерства обороны с министерствами обороны соответствующих иностранных государств, разрабатывает согласованные с Министерством иностранных дел РФ проекты указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства РФ по осуществлению зарубежных визитов российского Министра обороны. Оно же организует подготовку информационно-справочных документов и других материалов, касающихся осуществления контактов и связей Министерства обороны РФ с руководством вооруженных сил соответствующих иностранных государств и их дипломатическими представителями.¹

При подготовке предложений о заключении межведомственного договора между Министерством обороны РФ и Министерством обороны иностранного государства соответствующим органом военного управления готовятся следующие документы:²

доклад соответствующего должностного лица начальнику Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, являющемуся первым заместителем министра обороны Российской Федерации;

проект доклада начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации;

¹ См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 19 апреля 1993 года №92 «О введении в действие Положения об Управлении внешних сношений Министерства обороны Российской Федерации», пп. 6, 9.

² См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 июня 1995 года № 25 «О порядке подготовки, оформления и выполнения международных договоров в Министерстве обороны Российской Федерации», п. 13.

проект договора;

проект пояснительной записки, содержащей обоснованность целесообразности заключения предлагаемого договора;

проект распоряжения Президента Российской Федерации о проведении переговоров и подписании договора.

Подписание межведомственного договора между Министерством обороны Российской Федерации и министерством обороны соответствующего иностранного государства проводится только при наличии соответствующих полномочий на подписание договора от имени Министерства обороны Российской Федерации, которые оформляются Управлением делами Министерства обороны. Утверждение договора межведомственного характера от имени Министерства обороны, предусматривающего вступление его в силу после утверждения, осуществляется Министром обороны РФ в рамках предоставленных ему полномочий.

Теперь необходимо, как это было обещано выше, подробнее рассмотреть природу данной категории договоров.

Международные межведомственные договоры — это одна из форм договоров между государствами, на которые полностью распространяются положения современного права международных договоров. Международно-правовой характер межведомственных договоров вытекает из их природы как формы осуществления властных (управленческих) функций, которыми ведомства наделены государством. Заключая международные межведомственные договоры, национальные ведомства выступают носителями государственной компетенции, т. е. в конечном счете выступают от имени государства. Обязательный государственный характер международных межведомственных договоров вытекает из характера деятельности органов власти и управления, из их властных (управленческих) функций, устанавливаемых государством. В силу этого обязательность норм межведомственных договоров является обязательностью государственного характера, соответствующей устанавливаемому государством праву и вытекающей из него.¹

Общее международно-правовое основание заключения межведомственных договоров есть международная договорная право-

¹ См.: Миронов Н.В. Заключение, исполнение и денонсация международных договоров в СССР // СЕМП, 1978. СПб., 1980. С. 27.

способность государства в целом. Пределы компетенции отдельных государственных органов в заключении международных договоров определяются национальным правом. Национальными нормами определяется и обязательный характер международных межведомственных договоров внутри государства. Именно поэтому такие договоры всегда юридически выступают не как акты ведомств, и тем более не как акт, заключаемый в интересах ведомств, а как акт государства в целом, заключенный в пределах компетенции ведомства в интересах государства. Помимо общегосударственного характера и природы (договор государства), международный межведомственный договор имеет еще ряд специфических особенностей, отличающих его от других форм договоров. По форме — это его, как правило, упрощенный характер (отсутствие широких преамбул, максимально конкретное изложение обязательств, наиболее простой способ введения в действие и т. д.). По содержанию — это отраслевой или межотраслевой характер договора, соответствующий компетенции заключившего его ведомства.

Отличительная особенность и необходимый элемент действительности международного межведомственного договора состоит в его соответствии или, точнее, непротиворечии не только общепризнанным нормам и принципам международного права, но и заключенным с тем же государством (государствами) межгосударственным и межправительственным договорам. Наконец, особенностью международных межведомственных договоров следует считать их содержание (объект регулирования). Это — как правило, конкретные, детализированные обязательства, в ряде случаев чисто технического, производственно-экономического и научного, культурного характера, отраслевого или межотраслевого значения.¹

Международные договоры России в военной области, как мы показали в ходе изложения основных положений настоящей работы, заключаются на разных уровнях. В зависимости от этого они различаются и по именованию: межгосударственные, межправительственные, межведомственные. Несмотря на эти различия все они являются договорами государства в целом, и именно оно несет

¹ См.: Миронов Н.В. Указ. соч. С. 27.

ответственность за их выполнение. Независимо от уровня представляющих государство органов, все эти договоры по современному международному праву, обладают равной юридической силой.

Задача настоящей работы состоит в том, чтобы показать «степень вовлеченности» Министерства обороны РФ и его структурных подразделений в межгосударственный договорный процесс. Разумеется, — и это мы продемонстрировали на конкретных примерах, — эта степень участия оборонного ведомства наивысшая, когда речь идет о межведомственных договорах, однако она достаточно высока и весома и при заключении и исполнении международных договоров, указанных в пункте «г» статьи 15 Федерального Закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. (Международные договоры РФ, подлежащие ратификации). В качестве примера сошлемся на некоторые распоряжения Президента России, подготовленные с участием соответствующих служб Министерства обороны.¹

Так, Распоряжение Президента Российской Федерации «О Российско-Туркменистанских договорах о сотрудничестве в военной области» № 144-рп от 13 апреля 1995 г., в котором президент страны предписывает: «Учитывая итоги российско-туркменистанских консультаций по вопросам сотрудничества в военной области, принять предложения МИДа России и Минобороны России: а) о направлении МИДом России Туркменистанской Стороне уведомления об отсутствии у российской Стороны намерения ратифицировать Договор между Российской Федерацией и

¹ К процессу подготовки распоряжений, подобных названному, в рамках полномочий и прерогатив, очерченных внутриведомственными актами (составляющими в своей совокупности своего рода отраслевой процессуальный кодекс), причастны, как было показано в настоящей работе: 1. Министр обороны, 2. Начальник Генерального штаба, 3. Первые заместители министра обороны, 4. Заместители министра обороны, 5. Коллегия Министерства обороны по вопросам заключения и выполнения международных договоров в военной области, 6. Главнокомандующие видов Вооруженных Сил, 7. Главное управление международного военного сотрудничества, 8. Начальник юридической службы Министерства обороны, 9. Управление делами Министерства обороны, 10. Управление внешних сношений Министерства обороны и др.

Туркменистаном о совместных мерах в связи с созданием Вооруженных Сил Туркменистана, подписанный 31 июля 1992 г.; б) о прекращении по взаимному согласию с Туркменистанской Стороной действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе и условиях пребывания частей войск ПВО и ВВС Российской Федерации на территории Туркменистана от 31 июля 1992 г. МИДу России произвести обмен соответствующими нотами с Туркменистанской Стороной».¹

Подтверждает наш тезис о различной степени участия Министерства обороны (в зависимости от важности заключаемого соглашения) и Распоряжение Президента Российской Федерации «О подписании конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала» № 291-рп от 23 июня 1995 г., в котором Глава государства считает необходимым: «Принять предложение МИДа России и Минобороны России, согласованное с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, о подписании Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, разработанной с участием Российской Стороны и принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1994 г. Поручить МИДу России подписать от имени Российской Федерации указанную Конвенцию».²

Отчетливо демонстрирует роль Минобороны РФ и Распоряжение Президента Российской Федерации «О заключении соглашений с Организацией Североатлантического Договора о взаимодействии в составе многонациональных сил в Боснии и Герцеговине и о финансовом участии Российской Федерации в этой операции» № 65-рп от 13 февраля 1996 г., в котором Глава государства распорядился:

«1. Принять предложение МИДа России и Минобороны России о заключении в форме обмена письмами с Генеральным секретарем НАТО: Соглашения между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического Договора о взаимодействии в составе многонациональных сил в Боснии и Герцеговине; Соглашения между Правительством Российской Федерации и Организации

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1412.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2474.

ей Североатлантического договора о финансовом участии Российской федерации многонациональных сил в Боснии и Герцеговине.

Одобрить прилагаемые проекты ответных писем, разрешив МИДу и Минобороны России вносить в них изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера.

2. Поручить МИДу России по достижении договоренности с Организацией Североатлантического Договора осуществить обмен письмами, составляющими соглашения, указанные в пункте 1 настоящего распоряжения.

Настоящее распоряжение вступает в силу со дня его подписания».¹

И, наконец, активную роль Минобороны РФ в подготовке документа, касающегося целой группы межгосударственных соглашений, иллюстрирует Распоряжение Президента Российской Федерации «О прекращении российско-польских договоров по военным вопросам» № 157-рп от 1 апреля 1996 г., которое рекомендует:

«1. Принять предложение МИДа России, согласованное с Минобороны России, о прекращении по взаимному согласию с Польской Стороной:

Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о выводе войск Российской Федерации с территории Польши от 23 мая 1992 г.;

Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша об урегулировании транспортных вопросов, связанных с выводом войск Российской Федерации с территории Польши, от 22 мая 1992 г.;

Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о транзите через территорию Республики Польша войск Российской Федерации, выводимых из Федеративной Республики Германии, от 22 мая 1992 г.;

Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша об урегулировании имущественных, финансовых и других вопросов, связанных с выводом войск Российской Федерации с территории Польши, от 22 мая 1992 г.;

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 921.

Дополнительного протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша по вопросу продажи движимого имущества войск Российской Федерации от 20 мая 1992 г.

2. Поручить МИДу России произвести с Польской Стороной обмен нотами о прекращении договоров, указанных в пункте 1 настоящего распоряжения».¹

В заключении отметим, что в своей деятельности по выполнению международных договоров в военной области Министерство обороны опирается, как мы пытались показать, на солидную правовую базу: от ведомственных нормативных актов до иных актов законодательства Российской Федерации (включая Федеральный закон «О международных договорах РФ» 1995 г.), изданных в соответствии с Конституцией РФ и общепризнанными нормами права международных договоров, как они воплощены в двух Венских конвенциях о праве международных договоров (1969 и 1986 гг.).

Подобное правовое обеспечение данного процесса в оборонном ведомстве страны в совокупности с жесткой регламентацией действий его должностных лиц, создают все необходимые предпосылки для надлежащего выполнения им международных договоров России в военной области.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1585.

О ЗНАЧЕНИИ ТИПОЛОГИЧЕСКИХ РАЗЛИЧИЙ ПРАВОВЫХ КУЛЬТУР ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

С.Б. Зинковский

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права
Российского университета дружбы народов

Правовые процессы, происходящие в современном мире, в частности, процессы глобализации, нередко требуют для своего понимания культурологического подхода. В таких случаях теория права и сравнительное правоведение рассматривают право в контексте сосуществующих правовых культур, как часть широкомасштабных социальных комплексов, состоящих из таких элементов, как экономика, религия, социальные предпочтения, социальная практика.¹ Первичными при этом являются духовная и доктринальная составляющие культуры соответствующих обществ, особенности ценностных установок, мыслительных процессов.

Такой подход позволяет выявить ряд проблем, которые ранее были недостаточно исследованы либо ускользали от внимания правоведов.² Важнейшей из них является проблема взаимодействия правовых культур, его пределов и возможностей в различных сферах общественной жизни.

В современном мире существуют разнотипные правовые культуры. Они отражают различные исторические эпохи развития

¹ См. подробнее: Blankenburg E. Patterns of Legal Culture: The Netherlands Compared to Neighboring Germany // American Journal of Comparative Law. 1998. Vol. 46. С. 1-41; Legrand P. Fragments on Law-as-Culture. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink. 1999.

² См.: Reimann M. The Progress and Failure of Comparative Law in the Second Half of the Twentieth Century // American Journal of Comparative Law. 2002. Vol. 50. С. 677.

права и оказываются несовместимыми, в силу различия характеризующих их параметров — особенностей мироощущения, специфики правопонимания, структуры права, отличительных черт социальных связей и т.д., а также неспособности представителей одной из них в полной мере адаптироваться к проявлениям другой.¹

Взаимодействие несовместимых правовых культур порождает конфликты как в публично-правовой, так и в частноправовой сфере. Примером диалога разнотипных правовых культур, при котором одна из них отторгает многие элементы другой, является взаимодействие европейской и мусульманской правовых культур. Основным фактором, препятствующим такому взаимодействию, является то, что мусульманская правовая культура на сегодняшний день остается в значительной мере синкретичной, слитной с религией. Последняя при взаимодействии с иными правовыми культурами играет роль своеобразного «панциря», отторгающего внешнее влияние.

В философско-доктринальном плане выражением разнотипности европейской и мусульманской правовых культур является соотношение светского и религиозного в социальной и правовой организации общества.² Думается, что с позиций такого соотношения целесообразно подходить и к исследованию института прав и свобод человека в рамках этих культур.

«Права человека — концепция и правовой институт — уходят корнями в европейскую политическую и правовую культуру».³ В европейском понимании они неразрывно связаны с утверждением в обществе принципов свободы и формального равенства, которые, в свою очередь, определяют и характер понимания прав человека, и степень их универсальности, и механизмы их обеспечения и защиты. Права человека в их европейской трактовке (в особенности, гражданские и политические) имеют в своей основе буржуазный либерализм, теорию естественного права, противопоставле-

¹ См. подробнее: Legrand P. European Legal Systems are not Converging // *International and Comparative Law Quarterly*. 1996. Vol. 52.

² См.: Рогожин С.Л. Международное право как диалог и столкновение цивилизаций // *МЖМП*. 2004. № 4 (56). С. 18-19.

³ См.: Муромцев Г.И. Права человека в контексте глобализации // *Право и права человека в условиях глобализации: Материалы научной конференции*. Институт государства и права РАН. М., 2006. С. 41.

ние индивида и государства, приоритет естественных и неотчуждаемых прав человека над позитивным правом государства. Появление концепции и института прав и свобод человека в эпоху буржуазных революций в Европе, также как и их дальнейшее развитие в XX столетии происходили в условиях отделения религии от государства.

В мусульманских странах на сегодняшний день неотъемлемой частью действующего законодательства, включая часто и конституции, являются принципы шариата. При этом в конституциях мусульманских государств нередко одновременно закрепляются права человека в их европейском понимании, государственный характер ислама и признание за шариатом как правовым компонентом ислама значения основного источника права. Профессор Муромцев Г.И. отмечает в этой связи, что «такой подход позволяет, в зависимости от ситуации...исходить из: 1) верховенства конституции; 2) ее равнозначности с исламскими принципами и нормами; 3) считать основой прав человека не конституцию, построенную по европейской модели, а божественные нормы шариата».¹

Такой подход к правам человека в мусульманских странах предопределяет существование двух пластов прав личности — помимо ее прав в европейском их понимании сохраняется действие права личного статуса, слитного с религией. При этом нередко субъект осознает себя, в первую очередь, как субъект права личного статуса. И лишь потом — как носителя прав и свобод в их европейском понимании, при условии, что они не вступают в противоречие с шариатом.

Таким образом, значение религии и ее места в конкретном обществе для исследования института прав личности и проблемы взаимодействия типологически различных правовых культур в этой сфере общественных отношений очевидно.

Исторически религиозные традиции оказали существенное, но далеко не однозначное влияние на правовые культуры и социальную организацию европейского и мусульманского обществ. Религиозные философии христианства и ислама обусловили возникновение различных взглядов на соотношение личности, общества и государства.

¹См.: Муромцев Г.И. Указ. соч. С. 45.

Общая для обеих религий посылка о духовном равенстве верующих имела различные практические следствия в силу того, что ислам акцентировал внимание на равном подчинении верующих воле Аллаха, а в христианстве воплощалась идея равной свободы перед Богом. Таким образом, категория свободы, на основе которой возникли присущие европейской правовой культуре идеи гражданской ответственности, автономии личности, разграничения коллективного и частного, общества и государства, государства и религии — светского и религиозного, не получила своего развития в исламе, а вышеупомянутые идеи не нашли своего выражения в мусульманской правовой культуре.

Ислам требует от индивида строгого выполнения определенных правил, религиозных законов, которые в условиях восточного общества неотделимы от государства. Государство рассматривается представителями исламской правовой культуры в качестве составной части мирового порядка, как Бог, человек, общество, природа. Как результат — в силу синкретности мировосприятия постановка вопроса о противопоставлении общества и индивида, государства и общества, светского и религиозного в мусульманских обществах оказывается непродуктивной.

Развитие религиозной философии христианства оказало существенное влияние на европейскую политико-правовую мысль, доктринальным выражением которой стал либерализм и сопутствующие ему демократические принципы социальной и правовой организации обществ европейского типа. Это объясняет специфику восприятия мусульманскими обществами элементов европейских правовых культур. В либерализме и тех его элементах, которые нашли отражение в праве, политической и социальной организации европейских обществ, мусульмане видят «воплощение христианства,... связь между христианскими моральными нормами и модернизмом в его различных проявлениях,... связь между христианским обращением к индивидуальному сознанию и модернистской приверженностью экономической, политической и социальной свободе».¹ Как следствие, подавляющее большинство элементов европейских правовых культур воспринимаются в мусульманских обществах как угроза религии. В этом состоит основа

¹ См.: Зидентоп Л. Демократия в Европе. М., 2001. С. 259.

идейного конфликта европейской и мусульманской правовых культур как в мироощущении, так и в правопонимании.

Соотношение светского и религиозного и противоречия между принципами политико-правовой и социальной организации европейских и мусульманских обществ неоднократно были предметом рассмотрения европейских судебных и квазисудебных институтов. Однако решения этих институтов не только не позволяют найти известный компромисс между элементами разнотипных правовых культур, но и обостряют конфликт между ними, демонстрируя европоцентристский подход к оценке их соотношения.

Так, Европейская Комиссия по правам человека при рассмотрении дела «Калас против Турции»¹ отметила, что светский характер государства и отделение религии от государственного управления являются фундаментальными принципами организации правового государства, уважающего права и свободы человека и демократические традиции.

На недопустимость приоритета религиозных норм над светским национальным правом Европейская Комиссия по правам человека указала в решении по делу «Янасик против Турции».²

При рассмотрении дела «Партия Рефах против Турции» Европейский Суд по правам человека пришел к выводу о несовместимости шариата и основных демократических принципов,³ поскольку светский характер политического режима, отрицаемый шариатом, является необходимым условием демократии.

Таким образом, в практике европейских судебных и квазисудебных органов оценка соотношения светского и религиозного носит ярко выраженный европоцентристский характер, а приоритет религии и ее влияние на государство однозначно рассматривается как социально неприемлемые явления.

Помимо этого, в решении по делу «Партия Рефах против Турции» Европейский Суд по правам человека установил, что исламский шариат представляет собой застывшую, неизменную систему

¹ См.: Kalac v. Turkey Case // Commission Reports 1997-IV. P.1215. §44.

² См.: Yanasik v. Turkey // № 14524/89, Commission decision of 06 January 1993, DR 74; Kalac v. Turkey Case // Commission Reports 1997-IV. P. 1215. §28.

³ См.: Case of Refah Partisi v. Turkey, Judgement of 13 February 2003. §123

норм. Как следствие, такие демократические принципы, как политический плюрализм и непрерывное развитие прав и свобод человека, не могут найти своего отражения в нормативной системе шариата.

Принципиальные различия между исламским шариатом и современными демократическими правовыми системами выявляются, по мнению Суда, при сопоставлении их уголовно-правовых и уголовно-процессуальных норм, норм, касающихся правового статуса женщин, нормативных механизмов вмешательства в публично-правовую и частноправовую сферы жизни общества.

Демократическая организация общества, — заключает Суд, — предполагает, что религия вообще не может оказывать влияния на сферу публичного права и должна ограничиваться лишь частноправовой сферой.

В других своих решениях Суд формулирует еще более резкие выводы, указывая, что в демократических обществах, где сосуществуют несколько религий, необходимым может стать введение ограничений на реализацию свободы совести для целей согласования интересов различных конфессиональных групп даже в частноправовой сфере.¹

Таким образом, правовой компонент мусульманской культуры также получает однозначно негативную оценку, что отнюдь не способствует поиску компромисса между европейской и мусульманской правовыми культурами.

Наконец, вполне очевидную юридическую квалификацию Суда получает конструкция правового статуса личности в мусульманской правовой культуре. Исходя из того, что религиозные ценности могут оказаться несовместимыми с основными демократическими принципами,² Суд указывает, что характеризующий мусульманскую правовую культуру плюрализм правовых систем, основанный на религиозном принципе, противоречит природе прав человека. Правовой статус лица при такой модели организации правовой сферы жизни общества обусловлен не его человеческой природой, а фактом его конфессиональной принадлежности.

¹ См.: Kokkinakis v. Greece Case. Judgement of 25 May 1993, Series A no.260-A. §33; Dahlab v. Switzerland (no.42393/98, ECHR 2001-V).

² См.: Case of Refah Partisi v. Turkey, Judgement of 13 February 2003. §100.

Такая модель предполагает различия в правовых статусах индивидов в публично-правовой и частноправовой сферах и ведет к формальному неравенству индивидов и к дискриминации по религиозному признаку. Такого рода неравенство правовых статусов приведет к невозможности поддерживать баланс между интересами отдельных религиозных групп, члены которых следуют религиозным нормам, и интересами всего общества.¹

Таким образом, обусловленность правового статуса индивида его религиозной принадлежностью оценивается Судом как явление, несовместимое с равенством всех граждан перед законом, единством общества, нации, единообразием законотворческой и судебной и иной правоприменительной деятельности — то есть с принципами, лежащими в основе европейской правовой культуры.

В условиях культурного многообразия мира обострение противоречий между разнотипными правовыми культурами неизбежно. Там, где правовая интеграция общества основывается на религии, где еще не пройден этап традиционного права, любые попытки системного восприятия обществом публично-правовых и частноправовых моделей светского характера способны дестабилизировать его на идейном уровне. Эволюция религиозной философии христианства и ислама и появление на их основе различных политических и правовых учений и доктрин обусловили специфику политической, социальной и правовой организации европейского и мусульманского обществ. Консервативная сила религии позволяет ей создавать существенные препятствия взаимодействию правовых культур и является основой их идейного конфликта и типологической несовместимости.

Как следствие, разговор о глобальной унификации прав и свобод человека представляется преждевременным в силу отсутствия культурно-исторических предпосылок для достижения такого единообразия. Представляется более обоснованным понимать глобализацию в праве вообще и в сфере прав и свобод человека в частности лишь как тенденцию. Такая трактовка совместима с сохранением обществ, в которых на сегодняшний день существуют элементы традиционных и полутрадиционных структур. Кроме того, данный подход позволяет объяснить, почему международные

¹ См.: Case of Refah Partisi v. Turkey, Judgement of 13 February 2003. §119.

стандарты прав и свобод человека, являющиеся продуктом европейской правовой культуры, показывают неодинаковую эффективность в различных обществах.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ РЕЖИМА ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Б.А. Искандархонова

аспирантка кафедры международного права
МГИМО (У) России

На данном этапе развития республик Центральной Азии особенно актуально правовое регулирование на основе общепризнанных принципов и норм международного права в сфере межгосударственного использования трансграничных рек. Такие фундаментальные принципы и основные понятия как суверенное равенство государств, добрососедство, невмешательство в вопросы исключительно национальной юрисдикции, ответственность за нарушение международных обязательств и мирное урегулирование международных споров в равной степени применимы в сфере межгосударственного сотрудничества по водам трансграничных рек.

Трансграничные реки сегодня — это комплекс интересов прилегающих государств, в котором можно выделить юридический и экономический аспекты. Международная практика показывает, что юридический аспект часто является решающим — государства используют разные и часто различные подходы в определении «предмета соглашений», который будет использован в их договоренностях, связанных с водами трансграничных рек.

Тем более, что уникальность рек выдвигает задачу особого решения для каждого конкретного случая. Например, многие реки, ранее находившиеся в пределах территории одной страны, в результате территориальных изменений стали пересекать границы двух и более государств, и в дальнейшем стали рассматриваться как трансграничные. В качестве примера проанализируем право-

вые вопросы регулирования межгосударственного использования трансграничных рек Амударья и Сырдарья в Центральной Азии.

Правовые вопросы межгосударственного рационального использования и регулирования вод новыми независимыми странами Центральной Азии являются относительно новыми. Они возникли в результате распада СССР. В предыдущий период советские республики — предшественники независимых государств, были единым экономическим регионом и сообща планировали свое экономическое развитие. В соответствующих пятилетних планах управление водными ресурсами рек Амударья и Сырдарья было подчинено достижению энергетической и хозяйственной самодостаточности всего экономического региона. Распределение водных ресурсов между пятью союзными государствами бассейна Аральского моря в советское время основывалось на Схеме комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна р. Сырдарья и Постановлении Госплана СССР №11 от 5 мая 1982 г.¹, Протоколе №413 по Сырдарье² и Протоколе №566 по Амударье.³

Для дальнейшего развития межгосударственных отношений Республики Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан пришли к согласованным решениям по сотрудничеству в сфере использования водных ресурсов трансграничных рек. Результатом явилось заключение ряда двусторонних и многосторонних соглашений в этой сфере.

1 февраля 1992 г., в первый же год независимости, пять стран бассейна Аральского моря договорились придерживаться раздела трансграничных водных ресурсов согласно Протоколу №413 по Сырдарье и Протоколу № 566 по Амударье. Однако лимиты, принятые государствами и определяющие сезонный и ежемесячный забор воды на каждом головном сооружении и в каждой точке, где каналы пересекают государственные границы, были унаследованы с советских времен, поэтому эти договоренности не всегда реализуются.

¹ Протоколы и постановления, принятые Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР.

² Протокол Научно-технического совета Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР от 07.02.1984.

³ Протокол НТС Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР от 10.09.1987.

Первая попытка решить вопрос была предпринята на встрече министров новых независимых среднеазиатских стран. В результате было подписано Алма-Атинское Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников от 18 февраля 1992 г., подтверждающее договор о разделении вод, заключенный в период СССР.

В постсоветский период всеми государствами ЦА было законодательно закреплено право государственной собственности на воду.

На национальном уровне вода обычно является собственностью государства, используемой для блага граждан, причем общая ответственность за деятельность, связанная с ресурсом, возлагается на государство. Обеспечение выполнения соответствующих законов также является ответственностью государства и обычно выполняется посредством административных и юридических органов. Большинство национальных водных законодательств определяет стратегические цели такими терминами, как «оптимальное использование», «эффективное и выгодное использование», «общее благо», «рациональное использование», «устойчивое развитие» и направлено на охрану и эффективное управление водоснабжением.

Так, согласно ст. 8 водного кодекса Республики Казахстан¹ «Водный фонд Республики Казахстан являются исключительной собственностью государства», в Законе Кыргызской Республики² «О воде» в ст. 5 определено: «Государственной водный фонд Кыргызской Республики является собственностью государства», в водном кодексе Республики Таджикистан³ в ст. 4 говорится: «В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан внутренние воды Республики Таджикистан состоят в исключительной собственности государства, являются достоянием народа и пре-

¹ Водный кодекс Республики Казахстан от 09.07.2003 № 481-2. В документ внесены изменения и дополнения Законом РК от 20.12.2004 № 13-3.

² Закон Кыргызской Республики от 14 января 1994 г. «О воде».

³ Водный кодекс Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 г.

доставляются только в пользование», Водный кодекс Туркменистана принят 1 июня 1973 г. (в настоящее время подготовлена его новая редакция);¹ в законе Республики Узбекистан «О воде и водопользовании»² в соответствии со ст. 3 «Воды являются государственной собственностью — общенациональным богатством Республики Узбекистан, подлежат рациональному использованию и охраняются государством».

Демографический фактор и высокий темп индустриализации, сопровождающиеся ростом потребления воды с учетом нахождения на различных стадиях экономического развития независимых государств Центральной Азии поднимает вопрос об экономическом аспекте использования трансграничных рек.

В резолюции 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи ООН³ «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» отмечается: право народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния.

На национальном уровне понятия юридических прав и структуры распределения тесно связаны и широко соотносятся с понятием «прав на воду» — широко распространенным, но часто неправильно используемым термином. «Права на воду» должны рассматриваться в соотносительном смысле, включающем как права, так и обязанности.

К сожалению, в мировой практике отсутствуют единые общепризнанные нормы водопользования для вод трансграничных рек. Сложность решения обуславливается также различными подходами к праву собственности в принятых разными государствами водных законодательствах. Необходимость такого подхода сегодня подтверждается принятием в 1992 г. Генеральной Ассамблеей ООН Хельсинкской Конвенции по охране и использованию транс-

¹ Водный кодекс Туркменской республики — 1 июня 1973 г. (идет подготовка над новой редакцией).

² Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 года №837-ХІІ, «О воде и водопользовании» (В редакции Законов РУ от 25.04.97, 29.08.98, 31.08.2000, 15.12.2000, 12.12.2003 №568-ІІ).

³ См.: Резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1962 г. «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами». URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rc2psnr.html>

границных водотоков и международных озер,¹ Нью-Йоркской Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 1997 года,² Протоколом по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер,³ Конвенцией по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте Эспо, 1991 г., Конвенцией ЕЭК ООН по трансграничным последствиям промышленных аварий, Орхусская Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г.⁴ и рядом других.

Эти международные документы представляют собой общую правовую основу для выработки двусторонних и многосторонних договоров применительно к тем или иным трансграничным водотокам. В них зафиксировано принципиальное положение о том, что каждое государство имеет право на справедливую долю в использовании вод трансграничного речного бассейна, очерчены обязательства по предотвращению нанесения ущерба водоемам, в том числе экологического, структуры и механизмы сотрудничества государств в этой области, включая систему уведомлений и обмена информацией.

В конвенциях основным понятием является термин «водоток», под которым понимается «трансграничные воды», то есть любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают или пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их

¹ См.: Заключена в рамках Европейской Экономической Комиссии ООН. URL: <http://www.unece.org/env/documents/2006/wat/ece.mp.wat.2006.4.r.pdf>

² См. Принята Генеральной Ассамблеей ООН. URL: <http://www.un.org/russian/law/ilc/convents.htm>

³ См. Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 июня 1999 г., Лондон. URL: <http://www.unece.org>

⁴ См. Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 июня 1999 г., Лондон. URL: <http://www.unece.org>

устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

Страны Центральной Азии (Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан и Туркменистан) пока не ратифицировали упомянутые Конвенции. Во многих внутригосударственных законах стран ЦА соответственно и двусторонних и многосторонних соглашениях по водам трансграничных рек отсутствует определение понятия трансграничных рек, которые обозначают, пересекают границу между государствами или по которым протекает государственная граница стран.

В основном в документах стран ЦА используются термины в экономическом и гидрологическом аспектах, такие как, например, «водных ресурс», «водно-энергетический ресурс».

Глоссарий терминов должен быть разработан для обеспечения общей терминологии междисциплинарного применения. Право, экономика и гидрология имеют различное понимание и по-разному интерпретируют некоторые общие термины, важные для процесса принятия решения, либо требуют дальнейшего разъяснения некоторых терминов.

Каждый используемый ключевой термин должен быть четко определен в договорах.

Следующая задача, требующая решения — это правовые вопросы, касающиеся установления принципов, прав и обязанностей Центрально-Азиатских государств относительно рационального использования, регулирования и охраны вод трансграничных рек. Основой для этого соглашения могла бы стать Конвенция по несудоходному использованию международных водотоков 1997 г. Конвенция установила ряд базовых принципов по использованию международных водотоков и нацеливает стороны на ведение переговоров по использованию рек, протекающим по их территориям.

Региональные документы, связанные с водными ресурсами — это международные соглашения, конкретная цель которых — это региональное сотрудничество по защите, устойчивому и равноправному использованию трансграничных водотоков в определенном географическом регионе. В качестве примеров этого вида региональных правовых документов можно привести ряд соглашений.

Так, с целью определения общих принципов использования и деления водных ресурсов и охрана поверхностных и подземных трансграничных вод, Республика Беларусь, Российская Федерация, Республика Таджикистан подписали Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств — участников СНГ 11.09.1998 в Москве, Документ вступил в силу 06.06.2002.

А 6 мая 1996 г. в г. Бишкеке Глава государств Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан приняли заявление «Об использовании водно-энергетических ресурсов». В данном заявлении важное значение придается разработке согласованной политики развития и использования водно-энергетических ресурсов трансграничных водотоков с учетом предотвращения негативного воздействия на окружающую среду. Также подчеркнута ускорения разработки новой стратегии вододелиения и экономических рычагов управления в этой области и необходимость рассмотрения вопроса о присоединении трех стран бассейна реки Сырдарьи к Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 1992 г.

Еще один пример — Соглашение между Правительствами Республик Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве, эксплуатации газопроводов Центрально-азиатского региона, которое было подписано 5 апреля 1996 г. в Ташкенте.

Затем были заключены несколько других региональных договоров, сфокусированных на предотвращение проблем Аральского моря. Наиболее важным договором является Рамочное соглашение от 17 марта 1998 г. между Правительствами Республик Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан по использованию водно-энергетических ресурсов в бассейне Сырдарьи. 17 июня 1999 г. к этому соглашению присоединилась Республика Таджикистан. С тех пор Рамочное соглашение 1998 г. служит основой для ежегодных договоренностей об энергетическом, топливном и водном обмене.

Кроме того, 17 марта 1998 г. Соглашение между Правительствами государств Республика Казахстан, Кыргызская Республика,

Республика Узбекистан о сотрудничестве в области окружающей среды и рационального природопользования и дополнительно тоже 17 марта, 1998 г. Соглашение между Правительствами государств Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Узбекистан о совместном комплексном использовании водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскадного резерва.

С целью регулирования и использования водохозяйственных сооружений между Правительствами Республик Казахстан и Кыргызской Республики принято двустороннее соглашение об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Талас и Чу. Подписан в Астане, 21 января 2000 г., вступило в силу 16.04.2002. Стороны в данном документе руководствуются Чолпон-Атинским договором о создании единого экономического пространства между КР, РК и РУ от 30 апреля 1994 г.

Другие уместные региональные документы категория, которая, прежде всего, включает соглашения, которые имеют дело с вопросами, связанными с использованием и охраной вод конкретной трансграничной реки. Предметом этих документов могут быть, например:

«Программа конкретных действий по рациональному использованию и охране водных ресурсов, улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря», утвержденная Главами государств ЦА 11 января 1994 года в Нукусе, где в качестве первостепенных задач определены выработка общей стратегии вододеления, рационального водопользования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря и подготовка на ее основе проектов межгосударственных правовых актов.

Для целей комплексного управления водными ресурсами, гидротехническими сооружениями, решения социально-экономических проблем, укрепления правовой базы межгосударственных организаций Главами государств Центральной Азии принято Решение об «Основных направлениях Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.» Которое подписано 06.10.2002 в Душанбе.

Обобщая вышеизложенное, необходимо подчеркнуть, что межгосударственные водные отношения в ЦА должны строиться на основе принципов международного права с учетом экономической необходимости водопотребляющих стран в содержании и эксплуатации гидротехнических объектов в зонах формирования стоков.

Необходимо в соответствии с резолюцией 55/2 ООН, пункта IV¹: «Остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению».

Следовательно, создание правовых механизмов эффективного использования водных ресурсов трансграничных рек становятся первоочередной задачей государств бассейна Аральского моря. Причем, эти механизмы должны уважать суверенные права каждой страны бассейна в пределах ее территории. Необходимо также учитывать природно-географические особенности расположения государств региона: как государств находящихся в зоне формирования стока рек, так и государств, находящихся в зоне нижнего течения рек.

Устойчивое экономическое развитие региона Центральной Азии зависит от эффективного межгосударственного взаимодействия и сотрудничества, требуя для этого тщательной выработки подробного правового механизма совместного рационального использования, регулирования и охраны вод трансграничных рек и совершенствования правовой базы на межгосударственном и национальном уровнях.

Требуется использование принципа разумного «распределения» водопользования, подготовки межгосударственных проектов регулирующих вопросы совместного рационального использования, регулирования и охраны вод трансграничных рек в виде двусторонних и многосторонних, межправительственных соглашений.

Составной частью правовых документов должны быть экономические механизмы управления водными ресурсами в виде мето-

¹ См.: Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

дик определения тарифов на воду, как на природный ресурс, а также методик по долевному участию государств — водопотребителей в затратах и компенсации ущерба, возникающего при создании и эксплуатации водохозяйственных объектов межгосударственного значения. Должны быть научно обоснованы объемы водных ресурсов по каждому водотоку, необходимые для устойчивого долгосрочного развития экономики республик с приоритетной ориентацией производства на внутренний и внешний рынок.

В условиях рыночной экономики данный комплексный подход должен быть применен с целью возмещения всех межгосударственных затрат на финансирование работ по мониторингу, прогнозированию, изучению водных ресурсов, эксплуатацию водохозяйственных систем и гидротехнических объектов.

В заключение хочется еще раз процитировать резолюцию 55/2 ООН «Уважение к природе»: «В основу рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами устойчивого развития. Только таким образом можно сохранить и передать нашим потомкам те огромные богатства, которые дарованы нам природой. Нынешние неустойчивые модели производства и потребления должны быть изменены в интересах нашего будущего благосостояния и благополучия наших потомков».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Б.Д. Кадыралиева

аспирант кафедры международного права
Дипломатической академии МИД России

В силу п. 3 ст. 12 Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики», «вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики».¹

Как видно, Конституция Кыргызской Республики содержит термины «международный договор» и «международное соглашение». Следует определить соотношение указанных понятий.

Согласно ст. 2 Закона «О международных договорах Кыргызской Республики», «международный договор Кыргызской Республики — (это) равноправное и добровольное соглашение Кыргызской Республики с одним или несколькими государствами, международными организациями или с другими субъектами международного права относительно прав и обязанностей в области международных отношений».²

¹ См.: Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 30 декабря 2006 г. // Информационно-правовая система «Токтом».

² См.: Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 27 июня 2002 г. № 110 // Информационно-правовая система «Токтом». Парламент Кыргызской Республики внес поправки в Закон 22 марта 2007 г. Следует отметить, что Закон вступит в силу после подписания Президентом документа.

В п. а ст. 2 Венской конвенции «О праве международных договоров» 1969 г. указывается, что «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.¹

Согласно п. а ст. 2 Федерального закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» «международный договор означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».²

В п. 1 ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» указано, что «международные договоры могут именоваться и заключаться в виде договора, соглашения, конвенции, протокола, меморандума, обмена письмами и нотами, а также иметь другие наименования».³

Б.Л. Зимненко отмечает, что «международным договором будет являться соглашение, заключенное между субъектами международного права и действие которого регулируется международным правом». Далее автор пишет, что «при определении того, является то или иное соглашение международным договором, не имеет значения конкретное наименование правового акта. Доста-

¹ См.: Венская конвенция «О праве международных договоров» 1969 г. // Действующее международное право: Сборник документов в 2-х томах. Т. 1 / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2002 . С. 191.

² См.: Закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Информационно-правовая система «Токтом».

³ См.: Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 27 июня 2002 г. № 110 // Информационно-правовая система «Токтом».

точно часто такие соглашения именуются «договором», «пактом», «конвенцией», «протоколом», «меморандумом» и т.д.»¹

С учетом вышеизложенного необходимо прийти к выводу, что понятие «международный договор» обладает родовым характером, а понятие «международное соглашение» — видовым. Юридическая сила «международного договора» и «международного соглашения» — одинакова. Международное соглашение всегда является международным договором. Одновременное употребление в п. 3 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики терминов «международный договор» и «международное соглашение» является алогичными. Разделение «международного договора» и «международного соглашения» не должно иметь каких-либо юридических последствий для правовой системы Кыргызской Республики в плане национально-правовой имплементации.

Всякий ли международный договор Кыргызской Республики является частью правовой системы Кыргызской Республики?

Анализируя этот вопрос, Б.Л. Зимненко, применительно к правовой системе Российской Федерации, выделяет следующие критерии международного договора, положения которых могут применяться в сфере внутригосударственных отношений: «а) вступление договора в силу для субъекта международного права; б) заключение международного договора в письменной форме». Однако кроме критериев автор указывает также на обязательные условия действия международного договора в рамках правовой системы государства. Он подчеркивает, что «одним из важнейших и необходимых условий реализации международного договора в сфере внутригосударственных отношений является официальное опубликование международного договора».²

Таким образом, следует отметить, что международный договор формирует часть правовой системы государства, когда этот договор вступает в силу для конкретного государства, заключен в письменной форме и официально опубликован в данном государстве. Данный вывод не должен являться исключением для право-

¹ См.: Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006. С. 247-249.

² См.: Там же. С. 249-260.

вой системы Кыргызстана. Законодательство Кыргызской Республики полностью подтверждает указанный вывод.

В силу ст. 12 Конституции Кыргызской Республики, составной частью правовой системы Кыргызской Республики являются вступившие в установленном законом порядке международные договоры. Согласно ст. 4 Закона «О международных договорах Кыргызской Республики», «международные договоры заключаются в письменной форме». В п. 1 ст. 23 вышеуказанного Закона предусматривается, что «вступившие в силу для Кыргызской Республики международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально опубликовываются в Ведомостях Жогорку Кенеша¹ Кыргызской Республики, сборнике актов и законов Президента Кыргызской Республики и в официальных изданиях Правительства Кыргызской Республики в соответствии с законами Кыргызстана «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «О порядке опубликования законов Кыргызской Республики».²

Поэтому, если международный договор вступил в силу для Кыргызской Республики, заключен в письменной форме, официально опубликован, то такой договор должен формировать правовую систему Кыргызской Республики.

Если обратиться к национально-правовым нормам Кыргызстана, отсылающим к международному праву, то следует отметить нечеткость некоторых формулировок. Как подчеркивалось выше, одновременное упоминание договора и соглашения в п. 3 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики является алогичным и не должно иметь юридических последствий.

В ст. 6 Гражданского Кодекса Кыргызской Республики отмечается, что «если международным договором, ратифицированным Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, установлены иные правила, чем те которые предусмотрены гражданским законода-

¹ Жогорку Кенеш — Парламент Кыргызской Республики — является представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

² См.: Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 27 июня 2002 г. № 110 // Информационно-правовая система «Токтом».

тельством, применяются правила международного договора».¹ Гражданско-процессуальный Кодекс Кыргызской Республики от 29 декабря 1999 г. в п. 3 ст. 1 предусматривает, что если «международным договором, ратифицированным Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, установлены иные правила, чем те которые предусмотрены гражданским процессуальным законодательством, применяются правила международного договора». В свою очередь, в ст. 7 Воздушного Кодекса Кыргызской Республики указывается, что если «международным договором Кыргызской Республики установлены иные правила чем те, которые предусмотрены в настоящем Кодексе или иных законодательных актах республики, то применяются правила международного договора».²

Как видно, если Гражданский Кодекс Кыргызской Республики и Гражданско-Процессуальный Кодекс Кыргызской Республики обращают внимание на приоритет в применении ратифицированных международных договоров Кыргызской Республики, то Воздушный кодекс Кыргызской Республики умалчивает о форме выражения согласия на обязательность международного договора Кыргызской Республики, положения которого обладают приоритетом перед законодательством Кыргызской Республики в регулируемой сфере отношений.

В ст. 6 Налогового Кодекса Кыргызской Республики подчеркивается, что «положения межгосударственных договоров и иных актов, ратифицированных Президентом или Жогорку Кенешом Кыргызской Республики, участником которых является Кыргызской Республики, имеют приоритет перед положениями настоящего Кодекса».³

Что понимается под «иными актами, ратифицированными Президентом или Жогорку Кенешом Кыргызской Республики»?

В силу п. 3 ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики», «международные

¹ См.: Гражданский Кодекс Кыргызской Республики. Часть 1, от 8 мая 1996 г. // Информационно-правовая система «Токтом».

² См.: Воздушный Кодекс Кыргызской Республики от 15 апреля 1994 г. // Информационно-правовая система «Токтом».

³ См.: Налоговый Кодекс Кыргызской Республики от 26 июня 1996 г. // Информационно-правовая система «Токтом».

договоры Кыргызской Республики заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени: Кыргызской Республики (межгосударственные договоры); Правительства Кыргызской Республики (межправительственные договоры); Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (межпарламентские договоры); министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики (межведомственные договоры)».

Поэтому под «иными актами» следует понимать договоры, заключенные от имени Правительства Кыргызской Республики (межправительственные договоры), Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (межпарламентские договоры), и от имени министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики (межведомственные договоры)».

Нельзя не отметить, что согласно действующему законодательству Кыргызской Республики, международные договоры Кыргызской Республики могут ратифицироваться как Парламентом, так и Президентом. В силу п. п. 1, 2 ст. 13 Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 27 июня 2002 г. № 110, «решение о ратификации международных договоров Кыргызской Республики (в том числе финансовых договоров и кредитных соглашений) принимается Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в форме закона, который одобряется Собранием народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и подписывается Президентом Кыргызской Республики. Решение о ратификации финансовых договоров и кредитных соглашений Кыргызской Республики принимается Президентом Кыргызской Республики в форме указа только в случае передачи им полномочий на их подписание».¹

Необходимо отметить, что Парламент Кыргызской Республики на своем заседании от 22 марта 2007 г. принял поправки в Закон

¹ Нельзя не обратить внимание на нечеткость, неясность формулировки «в случае передачи им полномочий на их подписание». Кто передает полномочия? Президент или Жогорку Кенеш? Ратификация и подписание являются различными формами выражения согласия государства на обязательность международного договора.

Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики». Согласно поправкам, исключается полномочие Президента Кыргызской Республики, предусматривающее ратификацию подписанных им или уполномоченными им другими лицами международных финансовых договоров и кредитных соглашений. Таким образом, Президент не сможет отныне ратифицировать международные финансовые договора и кредитные соглашения.

Также поправки предусматривают передачу Парламенту Кыргызской Республики права по денонсации международных договоров ранее ратифицированных указом Президента Кыргызской Республики. Закон вступит в силу только после подписания президентом документа.¹

В ст. 5 Таможенного Кодекса Кыргызской Республики, подчеркнуто, что «вступившие в установленном законом порядке в силу положения межгосударственных договоров и иных актов, ратифицированных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики или Президентом Кыргызской Республики, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики и имеют приоритет перед положениями настоящего Кодекса».²

Как справедливо отмечает Б.Л. Зимненко, применительно к правовой системе Российской Федерации: «правовую систему нельзя путать с системой законодательства, поскольку под системой законодательства понимается совокупность национальных правовых норм, включающих конституционные нормы, нормы закона, а также правила поведения, содержащиеся в подзаконных актах. Таким образом, международно-правовые нормы, включая договорные нормы, являются элементом именно правовой системы России, а не системы национального законодательства».³

Нечеткость, размытость отсылочных норм к международному праву приводит к правовой неопределенности в ходе националь-

¹ Информационное агентство АКИpress // www.akipress.org

² Информационно-правовая система «Токтом».

³ См. об этом подробнее: Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006. С. 171-186.

ной имплементации норм международного права в правовую систему Кыргызской Республики, и, в частности, в процессе применения норм международного права внутригосударственными судами Кыргызской Республики, что подтверждается высказываниями некоторых авторов.

Рассматривая вопросы национально-правовой имплементации норм международного права в правовой системе Кыргызской Республики, Воронцов А. обращает внимание, что «за годы независимости нашим государством ратифицировано более 20 международных договоров, пактов и конвенций в сфере прав человека. Мы должны хорошо знать свои права и свободы, предоставленные как нашими законами, так и международными договорами, ратифицированными Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, а также должны научиться пользоваться этими правами и свободами, чтобы иметь реальные возможности для правовой защиты своих прав и свобод. ...Ни для кого не секрет, что ряд ратифицированных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики международных правовых норм — бездействуют. Мы защищаем Средства Массовой Информации, и каждый раз, когда заходит речь о применении той или иной ратифицированной Жогорку Кенешем Кыргызской Республики международной правовой нормы, натываемся на глухую стену незнания у большинства отправителей правосудия».¹ Аналогичного мнения придерживается и Кайсарова Г., которая подчеркивает, что «после обретения независимости Кыргызская Республика присоединилась ко многим международным документам в области прав человека. Однако размытость, неопределенность, а то и полное отсутствие юридических правил, отсутствие четких юридических механизмов и процедур защиты прав граждан создают в государстве неблагоприятную правовую ситуацию».²

Исходя из вышеизложенного представляется, что для правовой системы Кыргызской Республики нужна выработка конкрет-

¹ См.: Воронцов А. Некоторые вопросы соответствия законодательства по СМИ внутригосударственным и международным законам // Право и предпринимательство. 2003. № 5. С. 24.

² См.: Кайсарова Г. Вопросы применения Конституции и норм международного права в уголовном судопроизводстве КР // Право и предпринимательство. 2002. № 1. С. 13- 14.

ных правовых механизмов национально-правовой имплементации норм международного права. Внутригосударственным судам следует обратить внимание на доктрину иностранных государств в этой области, в частности, на доктрину и практику Российской Федерации. К примеру, О.Н. Хлестов отмечает, что «необходимо повышение квалификации должностных лиц, изучения ими международного права, более широкого преподавания этой дисциплины в высших учебных заведениях, причем не только юридических». ¹ В Российской Федерации, как подчеркивалось выше, Пленумом Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 было принято Постановление «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в котором на основе сложившейся судебной практики были даны конкретные рекомендации по национально-правовой имплементации норм международного права судами Российской Федерации. Аналогичное постановление было бы целесообразно принять и в Кыргызской Республике, а также необходимо было бы усовершенствовать положение Конституции Кыргызской Республики и положения Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики», касающейся реализации норм международного права и международных договоров Кыргызской Республики с учетом международного права.

¹ См.: Хлестов О.Н. Международное право и Россия // МЖМП. 1994. № 4. С. 58.

ЮРИСДИКЦИЯ ГОСУДАРСТВ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ КОСМИЧЕСКОЙ СТАНЦИИ

А.Р. Каюмова

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного и европейского права
Казанского государственного университета

Проблемы осуществления юрисдикции государствами в сфере космического права обусловлены сегодня поистине многонациональными масштабами космической деятельности. Многие научные достижения в области освоения космоса стали возможны благодаря совместной работе исследователей из разных стран. Здесь необходимо отметить и совместные проекты по запуску искусственных спутников Земли, и вывод на орбиту космических кораблей с международным экипажем на борту, и создание международной космической станции, а в перспективе — совместное освоение и использование ресурсов небесных тел, включая Луну и планеты Солнечной системы. В этих условиях не исключено возникновение ряда проблем, связанных с отправлением юрисдикции государствами, участвующими в космическом сотрудничестве.

Практическое значение для разрешения юрисдикционных вопросов имеет определение правового статуса космических объектов и их экипажей. Основные принципы юрисдикции государств в этой части заложены в Декларации правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства 1963 г., развиты в универсальных договорах и в двусторонних соглашениях в области космического права, названных выше.

Так, ст. VIII Договора по космосу 1967 г. закрепляет, что государство регистрации космического объекта «сохраняет контроль и юрисдикцию над таким объектом и над любым экипажем этого объекта во время их нахождения в космическом пространстве, в

том числе и на небесном теле». Это означает исключительную компетенцию государства, в котором зарегистрирован космический объект, в отношении как своих, так и иностранных граждан. В 1975 г. в полном соответствии со ст. VIII Договора по космосу была достигнута договоренность между США и СССР на время осуществления совместной советско-американской программы «Союз-Аполлон». Космические корабли, входящие в состав комплекса, находились под контролем и юрисдикцией государства регистрации. Американские астронавты, перешедшие на борт «Союза», подчинялись указаниям советского командира, а при посещении американского корабля, советские космонавты должны были подчиняться командиру «Аполлона»¹ (в данном случае квазитерриториальный принцип юрисдикции).

Как видно, важные юридические последствия, в том числе возможность осуществления юрисдикции, напрямую связаны с регистрацией космического объекта. Регистрация объектов, запускаемых в космическое пространство, регулируется Конвенцией о регистрации 1975 г. По смыслу Конвенции, «государство регистрации» означает запускающее государство, в регистр которого занесен космический объект.

Различают регистрацию национальную и международную. Согласно ст. II Конвенции, когда космический объект запускается на орбиту вокруг Земли или дальше в космическое пространство, запускающее государство регистрирует этот объект путем записи в соответствующий регистр, который им ведется. Одновременно государство регистрации предоставляет Генеральному Секретарю ООН информацию об объекте, занесенном в его регистр с целью занесения ее в Центральный Реестр Организации (ст. ст. III и IV). Основное назначение регистрации космического аппарата состоит в закреплении правовой связи между таким аппаратом и запускающим государством.

Конвенция предусматривает, что на практике возможны случаи, когда в запуске космического объекта участвует два и более

¹ См.: Сильвестров Г.В. Статус командиров летательных аппаратов в воздушном и космическом праве // Международное морское, воздушное и космическое право: общее и особенное / Отв. ред. А.П. Мовчан., Е.П. Каменецкая. М., 1992. С. 115.

государств. При этом они совместно определяют, которое из них регистрирует этот объект. Запускающие государства могут заключить между собой соглашение по вопросу осуществления юрисдикции и контроля над таким объектом и его экипажем (ст. II).

По смыслу Конвенции 1975 г. в качестве запускающего государства может рассматриваться международная межправительственная организация. В этом случае регистрация космических объектов ведется одним из государств-членов, либо учреждается собственный регистр и одно из государств по совместной договоренности осуществляет юрисдикцию и контроль над самим объектом и его экипажем.¹

Осуществление юрисдикции над космическим объектом государством регистрации не исключает случаев, когда до полета и после его завершения космические объекты и их экипажи могут находиться под юрисдикцией других государств. Такая ситуация актуальна на сегодняшний день в свете запуска в космическое пространство объектов с интернациональным экипажем, в том числе при осуществлении орбитальных полетов с космическими туристами на борту.²

Профессор Г.П. Жуков отмечает пробел в международном космическом праве относительно осуществления юрисдикции во время нахождения экипажа космического корабля в воздушном пространстве иностранного государства, а также в случае совершения аварийной посадки за пределами государства регистрации.³ Вместе с тем, следует согласиться с теми авторами, которые считают, что государство должно сохранять юрисдикцию в отношении зарегистрированного космического объекта и его экипажа на всем протяжении полета, в том числе и во время пересечения воздушного пространства других государств.⁴ Разумность такого под-

¹ Примером космической деятельности ММПО может служить Европейское космическое агентство. Подробнее см.: Европейское международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, П.В. Саваськов. М., 2005. С. 257-261.

² Космические туристы имеют статус участника космического полета, полет совершается в режиме экспедиции посещения (ЭП).

³ См.: Международное космическое право: Учебник / Отв. ред. Г.П. Жуков, Ю.М. Колосов. М., 1999. С. 96.

⁴ См.: Правовые проблемы полетов человека в космос. М., 1986. С. 40.

хода основана, на наш взгляд, на аналогичных положениях международного воздушного и международного морского права.

Что касается ситуаций, связанных с аварийной посадкой, то по Соглашению о спасании 1969 г., государство, под чью юрисдикцию попадает космический корабль и его экипаж в результате аварии, бедствия или вынужденной посадки, берет на себя обязательства: информировать государство регистрации и ГС ООН; принимать все возможные меры для спасения космонавтов и обеспечения их безопасности; предпринять незамедлительные действия по возвращению их в государство регистрации. Соглашение прямо указывает на юрисдикцию государства, на территории которого может оказаться экипаж и космический корабль, однако, эта юрисдикция связана с конкретными мероприятиями, осуществляется по итогам консультаций и переговоров, и, следовательно, ограничена квазитерриторией государства регистрации космического объекта. Могут ли космонавты рассчитывать на иммунитет от юрисдикции государства, в пределах которого они оказались, если их действия представляют угрозу безопасности данного государства? Трудно дать однозначно положительный ответ, тем не менее, по смыслу ст. V Договора по космосу 1967 г., они имеют особый международно-правовой статус и обладают определенными привилегиями.

Если в результате аварии, бедствия, вынужденной или непреднамеренной посадки космического корабля одного государства был причинен ущерб другому государству, не участвующему в запуске, то ситуация разрешается на основании Конвенции об ответственности 1972 г.¹

Таким образом, действующее общее международное космическое право связывает сегодня основы отправления юрисдикции с актом регистрации космического объекта (квазитерритория) и, отчасти, с гражданской принадлежностью космонавтов (персональный принцип юрисдикции закреплен в Соглашении о Луне 1979 г. и будет рассмотрен несколько позже). Вместе с тем, учитывая определенные особенности современного правового статуса отдель-

¹ Подробнее см.: Сидорова Т.Ю. Ответственность в международном атомном и международном космическом праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

ных объектов, связанных с космической деятельностью, хотелось бы выделить и особенности юрисдикции в этой части.

Настоящим событием в мировой космонавтике стал проект Международной космической станции (МКС), благодаря которому постоянное присутствие человека в космосе стало реальностью. Ряд ученых называет реализацию данного проекта «новой страницей в истории создания пилотируемых космических объектов».¹

Действительно, по своему размаху данный комплекс не имеет равных, о чем свидетельствуют технические характеристики МКС: масса при полном развертывании около 450 тонн; 36 блоков; объем герметических отсеков — около 1200 кубических метров. На сегодняшний день МКС является самым крупным космическим объектом, находящимся на орбите земного шара.

История создания МКС насчитывает около двух десятков лет. В январе 1984 г. Президент США поручил НАСА разработать и вывести на орбиту постоянно действующую пилотируемую космическую станцию и предложил принять участие в ее создании дружественным странам и союзникам. О своем желании присоединиться к проекту заявили ЕКА (которое к тому времени реализовывало программу «Колумбус», предполагавшую создание постоянно действующей МКС), Канада и Япония.

29 сентября 1988 г. между сторонами было подписано Соглашение о сотрудничестве в техническом претворении, создании, эксплуатации и использовании постоянно действующей пилотируемой космической станции гражданского назначения. Реализация данного проекта в течение ряда лет осуществлялась крайне тяжело.

Учитывая опыт и достижения Российской Федерации в области пилотируемых космических полетов и в условиях общего «потепления» климата в отношениях между странами Евросоюза, США и Россией, в декабре 1993 г. Российская Федерация получила приглашение от государств-участников соглашения 1988 г. участвовать в проекте. После неоднократных встреч и переговоров участники пришли к мнению, что целесообразно приступить к разработке нового соглашения, которое было подписано 29 января

¹ См.: Савельев В.А. Правовой статус международной космической станции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 26.

1998 г. в Вашингтоне. Одновременно состоялось подписание двусторонних меморандумов о намерениях между партнерами, в которых подробно регулируются вопросы, связанные с формированием экипажа МКС и их деятельностью. Сегодня в осуществлении проекта МКС участвует 16 государств.¹

После вывода на орбиту и состыковки в августе 2000 г. российского служебного модуля, обеспечивающего управление МКС, жизнеобеспечение экипажа, ориентацию станции и коррекцию ее орбиты, доставки на станцию экипажа в составе трех человек, полет станции в пилотируемом режиме начался. Доставка грузов и экипажей осуществляется российскими ракетами-носителями «Протон» и «Союз», а также американскими космическими кораблями многоразового использования типа «Спейс-Шаттл».

Согласно п. 3 ст. 1 Соглашения, международная космическая станция гражданского назначения представляет собой многоцелевой объект на низкой околоземной орбите, включающий орбитальные элементы и специально предназначенные для космической станции наземные элементы.² Космическая станция создается, эксплуатируется и используется в соответствии с международным правом, включая Договор по космосу, Соглашение о спасании, Конвенцию об ответственности и Конвенцию о регистрации (п. 1 ст. 2).

В связи с созданием международной космической станции перед государствами-членами возник выбор: считать МКС космическим объектом, а ее сегменты составными частями этого объекта, либо рассматривать ее в качестве совокупности различных космических объектов, подлежащих отдельной регистрации. От ответа на этот вопрос в целом зависела проблема осуществления на борту юрисдикции государств-партнеров, в том числе и уголовной. Дело в том, что Соглашение 1988 г. предусматривало, что на все деяния, совершенные на борту МКС и угрожающие безопасности станции и членам экипажа, распространялась уголовная юрисдикция США, независимо от гражданской принадлежности лица, его совершив-

¹ Российская Федерация ратифицировала Соглашение о МКС 1998 г. Федеральным законом от 29 декабря 2000 г. № 164-ФЗ.

² Энциклопедия российского законодательства. СПС «Гарант», осень 2006, выпуск 13.

шего. При этом на компетентных органах Соединенных Штатов лежала обязанность проведения консультаций с государством гражданства правонарушителя. Если последнее заверяло американскую сторону в том, что виновное лицо будет наказано, то осуществление юрисдикции со стороны США прекращалось. Подобное положение, конечно, не могло устраивать российскую сторону, тем более, что Соглашение 1998 г. в ст. 1 и так закрепляет ведущую роль Соединенных Штатов в общем управлении и координации работы над проектом.

В результате, ст. 5 Соглашения — «Регистрация, юрисдикция и контроль» закрепляет, что «в соответствии со ст. II Конвенции о регистрации, каждый партнер регистрирует в качестве космических объектов предоставляемые им орбитальные элементы» и сохраняет юрисдикцию и контроль над элементами, которые он регистрирует, а также над лицами из состава персонала на космической станции, находящимися внутри или снаружи ее, которые являются его гражданами.

Особое внимание в Соглашении 1998 г. уделено уголовной юрисдикции государств-участников. Есть мнение что, «учитывая строгий медицинский отбор в космонавты, психологический контроль за их поведением в ходе подготовки, можно с полным основанием отметить надуманность самой постановки этого вопроса. Вместе с тем можно допустить, что участники переговоров исходили из необходимости заполнить пробел в космическом праве, оговорив неотвратимость наказания за неправомерные действия на МКС».¹

Механизм осуществления юрисдикции государств-партнеров в случае совершения на МКС уголовно-наказуемого деяния посвящена ст. 22 Соглашения 1998 г. В ней сказано, что в случае неправомерного действия на орбите, которое затрагивает жизнь или безопасность гражданина другого государства-партнера или совершено внутри или на орбитальном элементе другого государства-партнера или причиняет ущерб орбитальному элементу другого государства-партнера, государство-партнер, чьи интересы нарушены, может осуществлять уголовную юрисдикцию над пра-

¹ См.: Международное космическое право: Учебник / Отв. ред. Г.П. Жуков, Ю.М. Колосов. М., 1999. С. 98.

вонарушителем при условии, что государство, чей гражданин предположительно совершил правонарушение соглашается либо не представило заверений о проведении уголовного расследования (реальный принцип). В этой же статье рассмотрены вопросы экстрадиции.

Как совершенно справедливо отмечает профессор Г.П. Жуков, соглашение оставляет открытым вопрос о юрисдикции в отношении лиц, не состоящих в гражданстве ни одного из партнеров.¹ Такая ситуация возможна либо в результате проведения на МКС совместных исследований с участием гражданина третьего государства, либо вследствие форс-мажорных обстоятельств, когда на борту станции может оказаться гражданин третьего государства, прибывший с кораблем-спасателем. По мнению юриста ЕКА А. Форана, эта ситуация не подпадает под действие ст. 5 Межправительственного соглашения.²

Думается, что этот вопрос должен быть решен на основе двусторонних специальных договоренностей между государством-партнером и третьим государством. А при отсутствии специальных правил, замечает В.А. Савельев, юрисдикция в отношении таких лиц будет осуществляться государством регистрации орбитальных элементов, на которых они находятся, и переход с одного элемента на другой должен влечь за собой смену юрисдикции.³

На наш взгляд, в случае совершения такими лицами уголовно-го правонарушения на борту МКС, логично также рассмотреть возможность задействования пассивного персонального принципа, в соответствии с которым уголовная юрисдикция осуществляется государством гражданства потерпевшего лица, либо реального принципа, при реализации которого учитываются затронутые интересы конкретного государства.

Согласно ст. 11 Соглашения 1998 г., каждое государство-партнер, прежде чем направить экипаж на МКС, должен одобрить

¹ См.: Жуков Г.П. Проблемы осуществления юрисдикции государств на международной космической станции // РЕМП, 2001. СПб., 2001. С. 327.

² См.: Яковенко А.В. Международно-правовые проблемы международных программ исследования и использования космоса: Автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2001. С. 47.

³ См.: Савельев В.А. Указ. соч. С. 13-14.

специально разработанный Кодекс поведения экипажа космической станции и обеспечить его соблюдение. Кроме того, на членов экипажа МКС распространяются дополнительные требования, такие как Правила полета на МКС, дисциплинарные правила и другие.

Кодекс поведения экипажа МКС¹ разработан с целью установления четкого порядка подчиненности на орбите, определения взаимосвязи между осуществлением функций управления на Земле и на орбите, закрепления руководящих принципов в отношении физической защиты и информационной безопасности, а также для определения полномочий и обязанностей командира МКС в отношении процедур обеспечения безопасности полета (ИБ). Все члены экипажа соблюдают Кодекс во время предполетной деятельности, полета и послеполетной деятельности; ведут себя таким образом, чтобы поддерживать между собой гармоничные и слаженные отношения и соответствующий уровень взаимного доверия и уважения (ПА, ПВ).

Высшим должностным лицом для членов экипажа на орбите является командир МКС (ШВ). В пределах своих полномочий он выполняет программу полета, обеспечивает безопасность членов экипажа и несет высшую ответственность за успешное завершение запланированной программы. В числе основных обязанностей командира значатся обеспечение порядка и безопасности, здоровья и хорошего самочувствия членов экипажа, включая спасание и возвращение на Землю. Он вправе использовать любые разумные и необходимые средства для целей выполнения своих обязанностей (ША2).

Таким образом, если предположить, что во время осуществления экспедиции на МКС было совершено уголовное преступление, то, согласно имеющимся актам, первоначальные незамедлительные действия по обезвреживанию правонарушителя должны быть предприняты командиром МКС. Далее он должен следовать инструкциям руководителя полета, который, в свою очередь, осуществляет управление согласно результатам консультаций государств-партнеров.

¹ Энциклопедия российского законодательства. СПС «Гарант». Осень 2006. Выпуск 13.

О МЕТОДАХ БОРЬБЫ С УГРОЗАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ (ГОСУДАРСТВЕННОЙ) БЕЗОПАСНОСТИ

А.О. Линдэ

аспирант Московского университета МВД России

Проблемы обеспечения национальной безопасности являются чрезвычайно важными и вызывают много споров и дискуссий. Существует множество определений понятия национальной безопасности. Традиционно под безопасностью понимаются, прежде всего, физическое выживание государства, защита и сохранение его суверенитета и территориальной целостности, способность адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные внешние угрозы.

Можно выделить два основных подхода к обеспечению безопасности. Первый — охранительный, предполагающий навязывание силой своей воли другим, для чего необходимо собственное превосходство.

Второй подход тоже опирается на силу, на способность дать эффективный отпор потенциальному агрессору. При этом признается нежелательность или даже недопустимость силового давления, диктата по отношению к тем, кто не является в данный момент ни реальным, ни потенциальным агрессором.

На протяжении многих веков мощь, военное превосходство служили государству для самозащиты и для нападений. Чем сильнее было государство с военной точки зрения, тем меньше было шансов, что оно подвергнется нападению других государств, сила давала возможность завоевания соседних территорий, уменьшая тем самым риск нападений извне, и, конечно же, устранения любых беспорядков, восстаний и т.д. внутри государства. В то же время сила давала возможность государству достигать своих целей, используя силу как основное средство против противников.

В условиях, когда национальные интересы формулировались исходя из представления о защите государственной территории, населения и природных ресурсов, военная сила выступала в качестве главного атрибута власти и мощи государства.

Исходя из этого, можно сказать, что концепция национальной безопасности долгое время имела внешнюю направленность, и в этом смысле главными ее несущими конструкциями были внешнеполитическая стратегия, дипломатическая практика, военно-политическая платформа и военно-силовое обеспечение.

На современном этапе значение военной силы изменилось. С появлением ядерного оружия, современных баллистических ракет, способных в считанные минуты достигать любую точку мира, и имеющих большую разрушительную силу, концепция превосходства сил для обеспечения безопасности и достижения целей потеряла смысл. К тому же с развитием науки и техники и усовершенствованием вооружений, содержание вооруженных сил становилось все более дорогим.

Последующая гонка за превосходство могло привести государства к экономическому истощению. Даже имея сверхсовременное вооружение и превосходную армию, ни одно государство не могла бы обеспечить гарантированную защиту от нападения современными ракетами, и не могла бы сохранить преимущество, которое бы гарантировала его самого от уничтожения.

Таким образом, значение и роль военной мощи относительно прошлого сократились. Но так как на протяжении всей человеческой цивилизации в сознании людей понятие силы и превосходства были напрямую связаны с понятием безопасности самого индивида, семьи, государства, а также с возможностью достижения своих целей, то переменить этот стереотип на современном этапе будет трудно. Поэтому военная мощь государства еще долго останется одним из главных составляющих национальной безопасности.

В современных условиях национальная безопасность зависит не только от вооруженных сил, но и от ряда таких факторов как экономика страны и ее конкурентоспособность, благосостояния граждан и их умонастроения и т.д.

Среди угроз национальной безопасности многих стран можно назвать: общечеловеческие угрозы, традиционные угрозы, престу-

пления, равно покушающиеся на все виды безопасности (международные преступления, терроризм, наркоторговля и т.д.). В дополнение к обеспечению физической безопасности страны и ее территориальной целостности в настоящее время национальную мощь во всех ее аспектах следует реализовать, принимая во внимание загрязнение окружающей среды, численность населения, энергоресурсы и множество других проблем, усиливающих растущей взаимозависимостью.

На современном этапе национальную мощь отдельно взятого государства можно определить только в контексте его отношений с другими государствами и их восприятия друг друга. Поэтому неслучайно, что во многих странах в компетенцию органов, занимающихся проблемами государственной безопасности, кроме вопросов сугубо военной политики отнесены и более широкий круг вопросов, касающихся экономики, экологии, образования и т.д.

С уменьшением роли военных средств обеспечения безопасности увеличивается роль невоенных средств обеспечения безопасности. Невоенные средства обеспечения безопасности — это по существу все, чем располагает государство за вычетом военной силы, а также международные факторы, на которые можно опереться в противодействии военным угрозам. Во-первых, это совокупность политических, экономических, научно-технических, духовно-культурных, информационных, гуманитарных возможностей страны для интегрирования ее в мировую жизнь, развития всесторонних связей, укрепляющих доверие, снижающих военное сопротивление, воздвигающих барьеры для силовой политики, во-вторых, к ним относятся миротворческие элементы международной политической системы, соответствующие глобальные организации и движения, политико-правовые и нравственные нормы, мировое общественное мнение, которые направляют развитие военно-политических отношений государств в русло недопущения воин и военных конфликтов. В-третьих, это международный авторитет и положение государства в мировом сообществе, его духовно-нравственный облик.

По данным ученых можно насчитать около 200 видов невоенных средств обеспечения безопасности. Но среди этих средств ведущая роль принадлежит непосредственно политическим средствам, ибо политика формирует, направляет, применяет всю сово-

купную мощь государства и ее отдельные компоненты ради достижения безопасности.

Сейчас употребляются такие политические инструменты обеспечения безопасности, как договоры и соглашения о сокращении вооружений, о военно-политическом сотрудничестве, создаются новые организации и институты в виде межгосударственных и региональных центров по предупреждению военных конфликтов, контроля за военной деятельностью государства.

Но возможности политических средств в обеспечении безопасности, конечно не беспредельны.

Обеспечение национальной безопасности должно означать не только предотвращение военной, экологической, экономической и иных угроз, но и создания в обществе таких условий, которые бы стимулировали социальное, культурное, экономическое развитие общества. Н. Косолапов писал, что «безопасность любой живой системы — будь то особь, род, вид или человеческое сообщество — обеспечивается в конечном счете, не только через охранительство, но, прежде всего через жизнеспособность данного субъекта, его конкурентных возможностей в борьбе за выживание и развитие». В этом смысле можно сказать, что безопасность состоит именно в развитии, а не в стихийном чередовании заведомо тщетных попыток радикализма, граничащими с авантюризмом. Любая максималистская постановка любых задач — всегда угроза для безопасности общества, независимо от стоящих за такой постановкой побуждений, то есть для обеспечения национальной безопасности важно искать оптимальную стратегию для отражения угроз, а не максималистские подходы типа «любой ценой» обеспечить желаемое.

Взаимозависимость государств, в свою очередь привела к тому, что для обеспечения своей безопасности приходится думать и о безопасности других государств. Обеспечение всеобщей безопасности, создание условий исключающих нарушение всеобщего мира или возникновение угрозы безопасности народов в какой бы то ни было форме, стало частью национального интереса большинства стран — членов мирового сообщества.

В деле обеспечения коллективной безопасности все большую роль стали играть региональные и международные организации. Основные принципы поддержания мира и международной безо-

пасности, сформулированные в уставе и других документов ООН, предусматривают принятия коллективных мер по предотвращению и устранению угрозы миру, подавление актов агрессии, неприменение насилия при разрешении международных споров и т.д. В соответствии с Уставом ООН главная ответственность за поддержания мира и международной безопасности возложена на Совет Безопасности ООН.

В заключение можно сказать, что на современном этапе в сфере безопасности произошли перемены принципиального характера, касающейся не только путей и средств обеспечения безопасности в современном мире, но и самой сути этого понятия. Усиление взаимозависимости стран и появление глобальных проблем ведет к пониманию того, что эти проблемы невозможно решить в одиночку, для этого требуются объединенные усилия всех народов на основе мирового сотрудничества. Новая модель безопасности должна создаваться усилиями всех государств и народов.

«ПОЗИТИВНЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА» ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД, ГАРАНТИРОВАННЫХ КОНВЕНЦИЕЙ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД 1950 г.

Н.Н. Липкина

аспирант кафедры европейского права и сравнительного правоведения
Саратовской государственной академии права

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. закрепила один из наиболее эффективных международных механизмов защиты прав человека.

При осуществлении своей деятельности созданный на основании Конвенции Европейский Суд по правам человека должен сопоставить интересы отдельного индивида и интересы всего общества, решить вопрос о допустимости и соразмерности вмешательства со стороны государства в осуществление человеком прав и свобод, закрепленных в Конвенции, осуществить проверку соблюдения государством обязанности гарантировать «действительные и эффективные»¹ права и свободы. Установление в практике Европейского Суда перечисленных ориентиров деятельности способствует повышению эффективности функционирования механизма защиты прав человека, созданного Конвенцией.

Придерживаться указанных ориентиров Европейскому Суду помогают разработанные и применяемые в его практике концепция «свободы усмотрения государств», принцип пропорциональности вмешательства в осуществление гарантированных прав, а

¹ См.: Постановление по делу «Лейла Шахин (Leyla Şahin) против Турции» от 10 ноября 2005 г. (пар. 136). Здесь и далее в качестве источника опубликования постановлений и решений Европейского Суда используется Информационная база Европейского Суда по правам человека «HUDOC» // hudoc.echr.coe.int. (дата посещения — 14.04.2007).

также теория «позитивных обязательств» государства, благодаря которым, Суд имеет возможность «наполнять» статьи Конвенции более полным содержанием, позволяющим учитывать все возможные обстоятельства дел.

На анализе практики Суда по вопросу наличия у государства позитивных обязательств по обеспечению соблюдения прав человека следует остановиться подробнее.

Важно отметить, что Конвенция рассматривается Европейским Судом как «живой механизм», Суд интерпретирует положения Конвенции, наполняя их новым «содержанием». Многие положения постановлений Европейского Суда носят нормоустанавливающий характер. Именно поэтому для уяснения содержания отдельного права, гарантированного Конвенцией, необходимо обращаться к обширной практике Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда, в том числе и по вопросам наличия у государства позитивных обязательств.

Анализ правовых позиций Европейского Суда позволяет сделать вывод о том, что обеспечение соблюдения многих прав, гарантированных Конвенцией, требует не только воздержания государства от совершения определенных действий, представляющих собой вмешательство в осуществление гарантированного права (так называемые *негативные обязательства*), но и требует принятия государством определенных позитивных действий, направленных на создание необходимых условий для надлежащего осуществления человеком предоставленного ему права (*позитивные обязательства государства*).¹

¹ Речь, например, идет о ст. ст. 8, 11 Конвенции, формулировки которых не содержат прямого указания на обязанность совершения позитивных действий со стороны государства, однако практика Европейского Суда указывает на наличие такой обязанности, обусловленной природой отдельных прав, закрепленных в Конвенции и вытекающей из положений ст. 1 Конвенции. См., например: постановления Европейского Суда по делам «Х и Y против Нидерландов» от 26 марта 1985 г. (пар. 23); «Маркс (Marckx) против Бельгии» от 13 июня 1979 г. (пар. 31); «Макгинли (McGinley) и Иган (Egan) против Соединенного Королевства» от 9 июня 1998 г. (пар. 101); «Горжелик и другие (Gorzelik and others) против Польши» от 17 февраля 2004 г. (пар. 94). Это справедливо, в том числе и в отношении абсолютных прав, гарантированных Конвенцией.

Наличие такой обязанности обусловлено природой закрепленных прав и вытекает из положений ст. 1 Конвенции, содержащей общее обязательство соблюдать права человека.

Значение «позитивных обязательств» для надлежащего и максимально эффективного обеспечения соблюдения прав и свобод человека трудно переоценить.

Во-первых, позитивные обязательства позволяют расширить содержание права путем, включения в него не только материальной, но и процессуальной составляющей. Так, например, в отношении ряда прав среди позитивных обязательств государства можно выделить, так называемые «процедурные обязательства»¹ — обязательства по проведению эффективного расследования нарушений таких прав.

Кроме того, благодаря используемой Европейским Судом теории «позитивных обязательств» значительно больший объем придется и, собственно, материальной составляющей гарантированных прав и свобод. Достигается это, в частности, посредством осуществления расширительного толкования закрепляющих право или свободу положений Конвенции как возлагающих соответствующие позитивные обязательства на государство.

Следует принимать во внимание, что толкование Судом статей Конвенции основано на анализе обстоятельств отдельного дела, а важнейшим ориентиром деятельности Европейского Суда, как уже было отмечено, является постоянный учет не только интересов отдельного человека, но и интересов общества в целом. Таким образом, решая важнейшую задачу установления справедливого баланса интересов общества и интересов отдельного индивида, Европейский Суд достаточно гибко подходит в каждом конкретном случае к определению того, существовало ли позитивное обяза-

¹ См., например, подробнее о негативных, позитивных и процедурных обязательствах государства по ст. ст. 2 и 3 Конвенции: Право на жизнь, запрет пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания: европейские стандарты, российское законодательство и правоприменительная практика // Международная защита прав человека: Выпуск 4 / Под ред. Л.М. Чуркиной. Екатеринбург, 2005. С. 16-38, 72-81.

тельство.¹ При этом Суд может признать факт соблюдения или нарушения государством такого обязательства.

Кроме того, Европейский Суд стремится избежать возложения на государство чрезмерных и неисполнимых позитивных обязательств.² Так, например, в отношении права на жизнь государство несет позитивные обязательства по принятию превентивных мер в целях предотвращения нарушений данного права со стороны частных лиц. Однако, например, в деле «*Осман против Соединенного Королевства*» Европейский Суд отметил, что, поскольку в деле не было представлено доказательств того, что правоохранительные органы знали о существовании реальной угрозы жизни заявителя, а на имевшее место нарушение права на жизнь государство отреагировало надлежащим образом, приняв требуемые меры по расследованию нарушения и наказанию виновных, то его позитивные обязательства по ст. 2 Конвенции нарушены не были.³

Во-вторых, возложенные на государство позитивные обязательства имеют целью предотвратить нарушение гарантированных прав и свобод не только со стороны государства, но и в отдельных случаях со стороны частных лиц или негосударственных организаций.

Например, в деле «*Оураньо Токсо и другие против Греции*» Европейский Суд указал, что по смыслу ст. 11 Конвенции право на свободу собраний требует выполнения государством позитивного обязательства по обеспечению безопасности участников митингов и собраний, в том числе и обеспечение их защиты от противоправных действий со стороны оппозиционных им лиц и организаций.⁴

Точно так же, процедурные обязательства по эффективному расследованию, например, нарушений права на жизнь не зависят от того, нарушено ли право на жизнь действиями государственных органов или частных лиц.

¹ См. например: Leach Ph. Taking a Case to the European Court of Human Rights. Blackstone Press Limited, 2001. P. 97.

² См., например: Постановление по делу «Трубников (*Trubnikov*) против России» от 5 июля 2005 г. (пар. 69).

³ См.: Постановление по делу «Осман (*Osman*) против Соединенного Королевства» от 28 октября 1998 г. (пар. 128).

⁴ См.: Постановление по делу «Оураньо Токсо и другие (*Ouranio Toxo and Others*) против Греции» от 20 октября 2005 г. (пар. 37).

При выполнении позитивного обязательства государство обладает свободой усмотрения в вопросе о том, какие именно позитивные действия необходимо совершить. В постановлении по делу «Киган против Ирландии» Европейский Суд указал, что при решении вопроса о соблюдении позитивных обязательств государства, важно принимать во внимание, во-первых, необходимость установления справедливого баланса между противоположенными интересами индивида и общества в целом; а во-вторых, то, что государство пользуется определенной свободой усмотрения.¹

Важно отметить, что, по общему правилу, концепция свободы усмотрения не применяется к абсолютным правам, поскольку данные права ограничены быть не могут. Тем не менее, в вопросе о способе выполнения позитивных обязательств государство обладает свободой усмотрения и в отношении абсолютных прав.

Например, в отношении ст. 2 Конвенции, закрепляющей право на жизнь, государство обязано, в частности, закрепить на законодательном уровне ответственность за нарушение права на жизнь;² создать эффективную систему правоохранительных органов, способную предотвратить незаконное лишение жизни; обязано проводить эффективное расследование имеющихся место нарушений права на жизнь; принимать все необходимые меры для защиты жизни людей, находящихся под контролем государства, например, заключенных и др. При этом при определении конкретного содержания таких позитивных действий государство пользуется свободой усмотрения.

В отношении позитивного обязательства государства проводить эффективное расследование фактов нарушения ст. 2 Конвенции необходимо отметить, что в данное обязательство включается необходимость проводить такое расследование не только в отношении фактов непосредственного нарушения права на жизнь, но и

¹ См., например: Постановление по делу «Киган (*Keegan*) против Ирландии» от 26 мая 1994 г. (пар. 49); см. также: Постановление по делу «Крун и другие (*Kroon and Others*) против Нидерландов» от 27 октября 1994 г. (пар. 40).

² См., например: Отчет Комиссии по делу «Небахат Аккоц (*Nebahat Akkoç*) против Турции» от 23 апреля 1999 г. (пар. 262).

фактов исчезновения людей, поскольку такие факты сопряжены с реальной опасностью причинения похищенному лицу смерти.¹

В зависимости от природы гарантированного права и обстоятельств дела Европейский Суд указывает на наличие тех позитивных обязательств, которые необходимо соблюдать для того, чтобы гарантированное право осуществлялось в полном объеме.

Так, в отношении ст. 8 Конвенции Европейский Суд неоднократно указывал, что право на уважение частной и семейной жизни предполагает выполнение государством позитивных обязательств, которые налагаются для более эффективного обеспечения данного права и могут включать, в частности, принятие мер, призванных защитить частную жизнь даже в сфере межличностных отношений.²

Например, в делах, касающихся оспаривания отцовства, Суд неоднократно указывал, что согласно ст. 8 Конвенции, каждый ребенок имеет право установить правовые отношения со своим биологическим отцом, а каждый мужчина имеет право оспорить отцовство для того, чтобы установить, является ли он биологическим отцом ребенка, в свидетельстве о рождении которого он указан в качестве отца.

Именно поэтому законодательное закрепление безусловного превалирования юридических презумпций без учета установленных обстоятельств и желания заинтересованных лиц, которое, в действительности, не сказывается явным образом положительно на интересах какой-либо из сторон, нарушает положения ст. 8 Конвенции.³

Так, например, в деле «Шофман против России» Суд указал, что установление в законодательстве ограничения возможности оспаривания отцовства предельным сроком в один год с того момента, когда заявитель узнал или должен был узнать о регистра-

¹ См., например: Постановление по делу «Кипр (*Cyprus*) против Турции» от 10 мая 2001 г. (пар. 127).

² См., например: Постановление по делу «Шофман (*Shofman*) против России» от 24 ноября 2005 г. (пар. 33).

³ См., например: Постановление по делу «Знаменская (*Znamenskaya*) против России» от 02 июня 2005 г.

ции его в качестве отца ребенка, не соответствует требованиям ст. 8 Конвенции.¹

В отношении ст. 6 Конвенции, закрепляющей право на справедливое судебное разбирательство, Европейский Суд признал необходимость соблюдения государством позитивных обязательств по организации такой системы исполнения судебных решений, которая была бы эффективной и обеспечивала бы исполнение решений без необоснованной задержки.²

В отношении ст. 9 Конвенции, закрепляющей право на свободу мысли, совести и религии, как указал Европейский Суд, в обществе, в котором сосуществуют несколько религиозных конфессий, на государство может быть возложено позитивное обязательство принимать меры для предотвращения совершения лицами, находящимися под его юрисдикцией, действий, оскорбляющих религиозные чувства верующих другой конфессии³.

Таким образом, теория позитивных обязательств государств позволяет Суду включать в содержание гарантированных Конвенцией прав новые аспекты, необходимые для наиболее полного и эффективного обеспечения соответствующих прав и свобод, а одновременное применение Европейским Судом концепции свободы усмотрения государств, в свою очередь, позволяет учесть интересы общества.

¹ См.: Постановление по делу «Шофман (Shofman) против России» от 24 ноября 2005 г.

² См., например: Постановление по делу «Кесьян (Kesyan) против России» от 19 октября 2006 г. (пар. 64).

³ См., например: Постановление по делу «Лейла Шахин (Leyla Şahin) против Турции» от 10 ноября 2005 г. (пар. 106).

ЮВЕНТАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ

К.В. Лисукова

аспирант Московского университета МВД России

XX век ознаменовался развитием концепции прав человека. В свою очередь это поспособствовало тому, что права ребенка были выделены в самостоятельную категорию, ведь соблюдение прав человека, должно начинаться с соблюдения прав ребенка.

Особое отношение к правовому положению детей формировалось исторически, но в разные века, подходы к пониманию прав детей были различны. Так в античном праве существовал принцип «прощения, оправданного несовершеннолетием». Но в средневековье данный принцип уже отвергался. Для средневековых правовых актов было характерно восприятие несовершеннолетнего как «маленького взрослого» и игнорирование детства как естественного состояния человеческой личности, не учитывались психофизические возрастные особенности несовершеннолетних. Средневековые нормы, регламентирующие положение несовершеннолетних преступников исходили из принципа, что «злой умысел в совершенном правонарушении стоит на первом месте и восполняет недостаток возраста». Соответственно к несовершеннолетним применялись все виды наказания (использование пыток, заключения в тюрьму и т.д.), которые обычно применялись к взрослым правонарушителям, вплоть до смертной казни.

До середины XIX века средневековое отношение к проблемам правосудия для несовершеннолетних прослеживались в законодательствах многих стран. Изменение системы правосудия по отношению к детям произошло, когда нарастающий рост детской преступности в конце XIX — начале XX вв.

И по сей день, обеспечение и защита прав ребенка относится к глобальным проблемам современности: детские смертность, рост детской преступности, наркомания, алкоголизм, беспризорность входят в перечень негативных явлений в среде несовершеннолетних, причем каждое из названных факторов может грозить национальной катастрофой. В решении этих и иных проблем, касающихся прав ребенка заинтересовано каждое государство и все мировое сообщество, так как благополучно развивающееся подрастающее поколение, обеспеченное защитой своих прав государством и законом гарантирует формирование прогрессивного общества и прогнозировании его будущего развития.

Поскольку в каждой стране, в не зависимости от экономического, политического, правового и культурного развития существуют проблемы преступности несовершеннолетних, наличие семей с низким жизненным уровнем, и как следствие — смертность и рост беспризорных детей, алкоголизм, наркомания и торговля детьми, детская порнография, помимо средств решения данных проблем на национальном уровне появилась необходимость объединения усилий мирового сообщества. Это обусловило возникновение института международно-правовой защиты прав ребенка.

Если говорить о проблеме защиты прав детей в общем, изначально, права детей рассматривались в области таких проблем, как детская преступность, использование детского труда, торговля детьми и проституция несовершеннолетних. Для разрешения данных проблем Лига Наций создала в 1919 г. Комитет детского благополучия, который рассматривал права детей. Особую роль в разработке основ и стандартов защиты детей сыграли неправительственные организации, например — Международный союз спасения детей (основатель — Эглантайн Джебб).

Необходимость разработки мер по охране прав ребенка, в силу его физической и умственной незрелости, потребовала выделение международной защиты прав детей в особое направление.

В свою очередь назрела необходимость на законодательном уровне закрепить защиту прав несовершеннолетних. В связи с этим Лига Наций приняла Женевскую декларацию прав ребенка в 1924 г. Это был первый документ международно-правового характера в области охраны прав и интересов детей. В ней сформулированы принципы, которые определили цели международно-

правовой защиты детей. В Декларации впервые было закреплено, что защита прав детей является исключительной обязанностью не только семьи, но и общества, страны в целом и международного сообщества.

Как *система международная защита прав ребенка* как составная часть защиты прав человека сложилась после Второй мировой войны в рамках Организации Объединенных Наций. Устав ООН создал правовую основу для формирования механизма международной защиты прав человека, который включает в себя разработку международных стандартов в области защиты прав человека и создание международных контрольных органов за их соблюдением.

Основные идеи Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (одна из статей посвящена правам детей) были развиты в международно-правовых документах, касающихся прав ребенка, под которыми понимается все те права и свободы, которыми обладает каждый ребенок вне зависимости от : расы, пола, языка, религии, места рождения, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. В Декларации был сформулирован ряд положений, непосредственно касающихся прав и интересов детей: принцип равенства детей, нормы о защите материнства и младенчества, о защите детей от эксплуатации, право детей на образование.

На сегодняшний день *международная защита прав ребенка* представляет систему взаимосвязанных действий государства и межправительственных и неправительственных международных организаций, направленных на разработку и обеспечение прав ребенка с целью формирования полноценной и гармонически развитой личности, содействие их закреплению в национальном законодательстве и оказание международной помощи детям слаборазвитых государств.

С этой целью в ООН были созданы *Социальная комиссия и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)*. Кроме того, защитой прав детей в отдельных областях занимаются специализированные учреждения ООН: *Международная организация труда (МОТ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам науки, культуры и образования (ЮНЕСКО)*.

Система международной защиты прав ребенка функционирует по следующим направлениям: 1) Создание и разработка международных документов, регламентирующих права детей и обеспечение их защиты (деклараций, резолюций, конвенций. Цель этих документов — подготовка международных стандартов в области прав ребенка; 2) Создание международных организаций по защите прав детей и специального контрольного органа по защите прав ребенка; 3) Взаимодействие государств в сфере обеспечения прав детей и содействие приведению национального законодательства в соответствие с международными обязательствами; 4) оказание международной помощи через Детский фонд ООН и другие международные организации.

Говоря о проблеме роста преступности среди несовершеннолетних, необходимо отметить, что Конгресс ООН по борьбе с преступностью и обращению с правонарушителями разработал ряд важных международных актов относительно защиты прав несовершеннолетних правонарушителей в период отправления правосудия, отбывания наказания в местах лишения свободы, мер предупреждения преступности среди несовершеннолетних. К данным международным документам относятся:

- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 1985 г. (далее — Пекинские правила);

- Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 г. (далее — Правила);

- Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) 1990 г. (далее — Эр-Риядские — Руководящие принципы).

- Руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия (Вена 1997 г.).

Общей для всех международных стандартов в области защиты несовершеннолетних является норма, предписывающая государствам заменять содержание под стражей малолетних правонарушителей до суда другими альтернативными мерами: «необходимо избегать, насколько это возможно, содержание под стражей несовершеннолетних до суда и прибегать к нему только в исключи-

тельных случаях. В некоторых ситуациях, когда эта мера, как превентивное содержание под стражей все же применяется, в соответствии с Пекинскими правилами, суды должны уделять первоочередное внимание быстрому рассмотрению дел и личности несовершеннолетнего правонарушителя, учитывая его возрастные особенности, с тем, чтобы период содержания под арестом был как можно менее продолжительным».

Минимальные стандартные правила определяют правосудие по делам несовершеннолетних — *ювенальную юстицию*, как систему защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, объединяющую вокруг специализированного суда по делам несовершеннолетних, социальные службы, органы и учреждения государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, общественные организации.

Ювенальная юстиция является важным инструментом системы защиты прав детей, как особая система правосудия для несовершеннолетних. В основе данной системы лежит доктрина «*parens patrie*». Согласно данной доктрине, государство ведет себя как попечитель или ответственное лицо за несовершеннолетних, защищая их от опасного поведения и вредного окружения.

Этот подход основан на идее, что дети в силу своего развития не способны в действительности осознавать свои поступки и прогнозировать по их неблагоприятные последствия, и соответственно, нести за них полную ответственность, как взрослые правонарушители. Подростки еще находятся в том возрасте, когда их можно перевоспитать, повлиять на их положение в обществе, оградить от сращивания со «взрослой» криминальной средой, чтобы в будущем у них не было побуждений совершать какие-либо новые правонарушения. Таким образом, в ювенальной юстиции личность несовершеннолетнего правонарушителя и соблюдение его прав, стоит на первом месте, чем само правонарушение.

Идея выделения самостоятельной системы правосудия для несовершеннолетних возникла и начала развиваться, когда 2 июля 1899 г. в Чикаго впервые был создан специальный суд, приступивший к рассмотрению дел исключительно несовершеннолетних. Затем модели ювенальных судов быстро распространилось по всей Америке и за ее пределами — в Великобритании (1908 г.), Франции и Бельгии (1912 г.), Испании (1918 г.), Германии (1922 г.), Ав-

стрии (1923 г.). В 1931 г. ювенальные суды существовали уже в 30 странах.

Большое разнообразие программ восстановительного правосудия в мире существуют уже более 25 лет и действуют в таких странах, как: США, Германия, Франция, Австрия, Канада, Австралия, Бельгия, Норвегия, Польша, Чехия, Новая Зеландия, Япония и в ряде других стран.

Законодательство стран, где есть ювенальная юстиция, предусматривает право суда по делам о несовершеннолетних помещать несовершеннолетних подсудимых в эти учреждения на стационарное обследование и ставить вопросы относительно особенностей личности подростка, влияния на его поведение условий его жизни и воспитания. Интересным представляется право суда ставить перед указанными учреждениями вопросы о выборе для данного подростка, с учетом особенностей его личности, оптимальной меры воздействия за содеянное и оптимального режима ее исполнения. Тем, кто сочтет это вторжением не юристов в компетенцию суда, нужно разъяснить, что во всех случаях решение вопроса о мере воздействия и режиме ее исполнения остается за судом. В некоторых странах (например, во Франции) социальное насыщение правосудия по делам о несовершеннолетних выражается в требовании ведения специального, как его называют, «второго досье» несовершеннолетнего, где должны быть отражены все социально-психологические характеристики личности несовершеннолетнего, а также совершенного им деяния, окружающей его среды

Максимальная индивидуализация судебного процесса, в рамках ювенальной юстиции возведена в принцип в связи с тем, что в центре процесса находится личность несовершеннолетнего как главный объект внимания и изучения.

Во всех странах, где существует ювенальная юстиция, неформальное судопроизводство оценивается судебной практикой как наиболее эффективное, когда речь идет о несовершеннолетних.

Относительно возраста несовершеннолетнего преступника, Пекинские правила содержат дополнительный принцип: “нижний предел такого возраста не должен устанавливаться на слишком низком возрастном уровне, учитывая аспекты эмоциональной, духовной и интеллектуальной зрелости” (правило 4.1). Это, по край-

ней мере указывает, что при установлении минимального возраста следует руководствоваться данными медицинских и социопсихологических исследований, а не обычаями или требованиями общест­венности.

Получить четкие данные о минимальном возрасте, установ­ленном в разных странах, на удивление трудно. В частности, за одним таким “возрастом” иногда скрывается другой, иными сло­вами, официальный минимальный возраст привлечения к уголов­ной ответственности оказывается выше возраста, по достижении которого малолетний правонарушитель может столкнуться с сис­темой правосудия. Например, во Франции такой минимальный возраст — 13 лет, но дети в возрасте от 10 до 12 лет тоже могут предстать перед судьей по делам несовершеннолетних, хотя он вправе налагать лишь меры воспитательного характера или надзо­ра, такие как пробация, если ребенок считается относящимся к группе риска. В других случаях понятие минимального возраста приложимо ко всем правонарушениям, кроме тяжких преступле­ний. В некоторых странах с низким минимальным возрастом су­ществует “многоступенчатая” система, по которой для разных воз­растных групп предусмотрены разные меры воздействия. Так. В Иордании, где минимальный возраст 7 лет, к правонарушителям до 12 лет в принципе применимы лишь меры надзора и “наблюдения за поведением”.

В некоторых странах минимальный возраст вообще не уста­новлен, что, в принципе, позволяет привлекать ребенка к уголов­ной ответственности с момента рождения. Там, где он установлен, между странами существует поразительные различия.

Комитет по правам ребенка в своих Заключительных замеча­ниях по докладам государств постоянно указывает на желатель­ность установления минимального возраста уголовной ответст­венности на как можно более высоком уровне.

Все большее число стран предпринимает попытки отыскать действенные и конструктивные способы избежать «ненужных» контактов ребенка или подростка с судебной системой. Это осо­бенно касается правонарушителей, впервые обвиненных и сознав­шихся в мелком правонарушении. Альтернативные санкции могут включать рассмотрение дел таких правонарушителей не судом, а

каким-либо иным органом, или же использоваться на ранней стадии, предшествующей любому слушанию.

С принятием Конвенции о правах ребенка, признание потребности лучшей защиты, поддержки и реабилитации несовершеннолетних становится еще более очевидным. В условиях перехода к рыночным отношениям более всего страдают социально уязвимые группы населения — это в первую очередь дети. Чем довольно часто пользуются разного рода криминальные структуры. В результате дети вовлекаются в сферу влияния криминалитета. Что не может не волновать демократическую общественность. Поэтому ювенальная юстиция играет важную роль в системе защиты прав ребенка.

УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РФ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИМИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СВЯЗЕЙ

Е.Г. Ляхов

доктор юридических наук, профессор
Московского университета МВД России

М.Б. Бадалина

аспирант МГУПИ (юридический факультет)

Укрупнение (объединение, слияние) субъектов Российской Федерации, вызванное рядом объективных и субъективных причин социально-экономического, правового, политического, культурного характера, наряду с вопросами их конституционно-правового статуса и деятельности внутрисударственного характера, ставит ряд теоретических вопросов, связанных с их участием в международных и международно-правовых (публичных и частных) отношениях, в деятельности международных организаций (универсальных, региональных и локальных).

До 30 ноября 2005 г. Российскую Федерацию составляли 89 субъектов. С 1 декабря 2005 по 31 декабря 2006 г. в составе Российской Федерации находились уже 88 субъектов, благодаря объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа и образованию нового субъекта Российской Федерации — Пермского края.¹ С 1 января по 31 декабря 2007 г. в состав Российской Федерации входит 86 субъектов в связи с объединением Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автоном-

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Российская газета. 2004. 26 марта. № 62.

ного округа и Эвенкийского автономного округа и образованием нового субъекта Российской Федерации — Красноярского края.¹ А 14-15 апреля 2007 г. было избрано законодательное собрание Красноярского края.

С успехом прошел референдум по объединению Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом.²

11 марта 2007 г. прошел референдум о слиянии Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в один Забайкальский край. Большинство избирателей проголосовало за объединение.³ При объединении в этом случае рассчитывают на экономический потенциал области с аграрными возможностями округа.

По мнению Президента РФ В.В. Путина, укрупнение регионов целесообразно, если это будет помогать решению социально-экономических задач.⁴

С 1 января 2008 г. в состав Российской Федерации будет входить 84 субъекта в связи с объединением Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа под наименованием Иркутская область;⁵ объединением Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край.⁶ Также в бли-

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

² См.: Полонская И., Амелян Б. Процесс продолжается // Российская газета. 2006. № 113. 30 мая.

³ См.: Белов С. Забайкалье // Российская газета. 2007. № 44. 2 марта; Амелян Б., Полонская И. Референдум: явки сделаны! // Российская газета. 2007. № 49п. 12 марта.

⁴ См.: Белов С. Забайкалье // Российская газета. 2007. № 44. 2 марта.

⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Российская газета. 2007. №2. 11 января.

⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Российская газета. 2006. № 153. 15 июля.

жайшее время произойдет слияние Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в один Забайкальский край.

Таким образом, с 1 января 2008 г. в составе Российской Федерации будут 21 республика, 8 краев, 47 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 5 автономных округов. Из этих данных просматривается тенденция по укрупнению субъектов РФ путем увеличения количества краев за счет уменьшения количества автономных округов (с 10 до 5) и областей (с 49 до 47).

Директор департамента межбюджетных отношений министерства финансов РФ А. Силуанов, размышляя о преимуществах объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край, утверждает, что «объединение двух субъектов Российской Федерации позволит органам государственной власти Пермского края сконцентрировать имеющиеся ресурсы, исключить дублирование функций по оказанию услуг бюджетными учреждениями и обеспечить предоставление их населению более высокого качества. Объединение...позволит оптимизировать управление бюджетными средствами, повысить результативность проводимых бюджетных расходов»¹. Дальнейшее существование Пермского края позволит определить: какое влияние объединение субъектов оказывает на их развитие в частности, и на всю федерацию в целом?

Тенденция укрупнения субъектов, как представляется, будет развиваться, что должно привести к оптимизации количества субъектов Российской Федерации и, прежде всего, за счет уменьшения количества областей и автономных округов в результате их объединения в края. Это связано как со стремлением объединить инфраструктуры, так и уменьшить число органов государственной власти. Объединение субъектов-доноров и дотационных субъектов будет способствовать тому, что большая часть денежных средств, собранных в объединенном субъекте, будет в нем оставаться.

Уменьшение числа органов государственной власти и управления происходит путем упразднения дублирующихся органов каждого из бывших субъектов. Так, вместо двух законодательных (представительных) органов государственной власти — Законода-

¹ См.: Силуанов А. Объединение оптимизирует управление // Российская газета «Пермский край». 2005. № 270. 1 дек.

тельного собрания Пермской области и Законодательного собрания Коми-Пермяцкого автономного округа, в Пермском крае создан один. 3 декабря 2006 г. состоялись выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края.¹ В декабре 2006 года начал работу первый созыв Законодательного Собрания Пермского края, тем самым завершился процесс формирования органов власти нового субъекта федерации.²

Одним из результатов объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, по мнению губернатора Пермского края Чиркунова О.А., станут инвестиции в строительство дорог, необходимых для перевозки древесины с территории округа.³ Объединение соседних субъектов нацелено на использование природных и иных ресурсов отсталых регионов благодаря экономической поддержке со стороны сильного субъекта.

В связи со стремлением некоторых субъектов объединяться возникает вопрос о том, кто в первую очередь заинтересован в этом: федеральный центр или субъекты? Федеральный центр заинтересован в объединении дотационных субъектов с экономически более развитыми соседними субъектами. Повышение уровня жизни населения в объединенном субъекте — естественная цель слияния, но не закономерное его последствие требуются совместные усилия объединившихся субъектов и федерального центра, поддержка и сотрудничество всех субъектов РФ.

Процесс становления укрупненных субъектов РФ и осознания ими своих региональных «укрупненных» интересов закономерно приведет к укреплению собственных позиций, как на федеральном, так и на международном уровне.

Субъекты Российской Федерации имеют определенные права на самостоятельное участие в международных отношениях, что вытекает из анализа п. к) ст. 71 Конституции РФ.⁴ Следует отметить, что как говорит профессор И.И. Лукашук, «известны доволь-

¹ См.: Поносов И. Пермский край выбрал первый парламент // Российская газета. 2006. 4 дек.

² См.: <http://parlament.perm.ru/meeting>

³ См.: Пополам или по совести: Интервью с Чиркуновым О.А. Екатерины Коньковой // Российская газета. 2006. № 96. 6 мая.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

но редкие случаи, когда федеральные конституции предусматривают ограниченную возможность участия субъектов в международных соглашениях. Конституции Швейцарии, ФРГ, Канады и США допускают участие субъектов в некоторых видах международных соглашений.¹ Например, в Швейцарской конфедерации кантоны вправе заключать соглашения с иностранными государствами по вопросам, касающимся местных пограничных отношений и некоторым другим вопросам. Субъекты РФ наделены правом осуществления международных связей. А с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. и Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»² субъекты Российской Федерации накопили определенный опыт участия в международных и, прежде всего, внешнеэкономических связях.

Внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации выражаются в проведении переговоров и заключении соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с составными частями государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств; содержании своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральными органами; открытии представительств в иностранных государствах; формировании и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности; информационном обеспечении внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Хотя формы внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации определены, но возникает проблема, связанная с тем, что законодатели ни на федеральном, ни на региональном уровне до сих пор не приняли нормативные акты, определяющие порядок формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности; информационного обеспечения внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

¹ См.: Лукашук И.И. Участие федеративных государств в международных договорах // Журнал российского права. 2003. № 5.

² См.: СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

Федерации; создания страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Кроме торгово-экономических, к другим видам международных связей можно отнести научно-технические, экологические, гуманитарные, культурные. Формами их осуществления можно назвать следующие: заключение соглашений в указанных областях; разработка программ сотрудничества; создание совместных предприятий и производств; реализация перспективных инвестиционных, научных и научно-исследовательских программ и проектов; обмен делегациями и специалистами; проведение рабочих встреч, совместных семинаров и конференций; организация выставок-ярмарок и обеспечение участия в них предприятий субъектов, участвующих в международных связях.

Укрупнение субъектов Российской Федерации должно привести к развитию старых и появлению новых форм осуществления международных связей российскими регионами с иностранными партнерами. Таких, например, как заключение международных договоров по вопросам, относящимся к их компетенции, обмен торговыми и иными представительствами, членство субъектов Российской Федерации в специализированных международных организациях, создание совместных органов организаций с целью осуществления сотрудничества по вопросам, относящимся к их компетенции.

И если оборона России, ее безопасность, участие в глобальных мировых процессах, заключение международных договоров по этим направлениям есть прерогатива Российской Федерации, то с ростом авторитета и возможностей каждого субъекта Российской Федерации (а это, как мы отметим, главная цель укрупнения субъектов) их прямой и косвенный выход в международные связи России будет возрастать, особенно в экономической области, в сфере борьбы с чрезвычайными ситуациями, с преступностью и терроризмом, где необходимы возрастающие усилия не только государства, но и Личности, общества, международного сообщества, громадные перспективы у мирного приграничного сотрудничества.

ПРОБЛЕМЫ ПООШРЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

Д.А. Марданов

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России

Концепция прав человека, отраженная в целом ряде международно-правовых документов, например, Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, является частью нашей правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). основополагающее значение здесь имеет ст.6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой закреплено право на справедливое судебное разбирательство.

Современное понимание доступа к правосудию появилось после вступления России в Совет Европы и признания юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в 1998 г. Проблема доступа к правосудию получила признание на самом высоком уровне.¹ Из официального признания Россией юрисдикции Европейского суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней следует, что российским судам необходимо учитывать в своей деятельности прецедентную практику Европейского суда.²

Постановление ЕСПЧ, в котором установлено нарушение прав человека, гарантированных Конвенцией, является обязательным для того государства, жалоба против которого была предметом рассмотрения в данном деле. Статья 46 Конвенции предусматри-

¹ См.: Яковлев В.Ф. Судебная реформа: итоги и задачи // Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики. М., 2003. С. 356-357.

² См.: Зорькин В.Д. Конституционный суд России в Европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. № 3.

вает, что государства — участники Конвенции обязуются исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по делам, в которых они являются сторонами. То есть, решения Европейского суда по правам человека, в той степени, в какой они выражают общепризнанные принципы и нормы международного права, являются нормой прямого действия и составной частью российской правовой системы. Россия обязана исполнять решения, касающиеся совершенствования судопроизводства, доводить до сведения соответствующих ведомств решения суда и отчитываться о проделанной работе. К числу ответчиков, к которым чаще всего обращены решения Европейского суда по правам человека, относятся и органы судебной системы.

Так, по решению Европейского суда по правам человека Российская Федерация выплатила в 2002 г. 11 000 евро, в 2003 — 10 000 евро, в 2004 — 566 072 евро, в 2005 — 614 733 евро, 140 546 рублей 25 копеек, 5540 английских фунтов, в 2006 году была запланирована в федеральном бюджете сумма 105 160 000 рублей, в 2007 году — 110 272 рублей.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется 1 раз в 2 года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга.¹

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим (например, по делу «Буцев против России» предметом рассмотрения была жалоба заявителя на длительное неисполнение вынесенного и вступившего в законную силу судебного решения).² Внедрение стандартов госу-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² См.: Постановление ЕСПЧ от 22 сентября 2005 г. по делу «Буцев против России», жалоба № 1719/02.

дарственных услуг и административных регламентов предполагает совершенствование существующих и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями нарушающих их права и законные интересы решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц. В законодательстве Российской Федерации должны быть предусмотрены порядок досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц в связи с нарушениями стандартов государственных услуг и административных регламентов, а также условия и порядок возмещения гражданам и организациям нанесенного в результате этого ущерба.

Комитет Министров Совета Европы в своих рекомендациях указывал следующее: «Необходимое условие эффективной защиты прав человека в Европе с помощью Конвенции состоит в том, что государства применяют Конвенцию в своих правовых системах так, как она понимается в практике Европейского суда».¹

Еще одной проблемой, тесно связанной с деятельностью судебной системы, является низкий уровень исполнения судебных актов, который не превышает 52%. В результате того, что 48% вынесенных судами Российской Федерации решений не исполняются, эффективность работы судебной системы снижается практически в 2 раза. Неэффективная система исполнения судебных решений сводит на нет всю работу судебной системы по рассмотрению и разрешению споров. Указанное обстоятельство подрывает авторитет судебной системы.² Основными задачами Программы являются: в том числе и повышение уровня исполнения судебных актов. Доля судебных актов (процентов) с 52 в 2006 г. к 2011 г. должна достигнуть 80%.

Для совершенствования системы принудительного исполнения судебных актов необходимо повысить эффективность дея-

¹ См.: Рекомендации Комитета Министров Совета Европы п. 3 Rec (2004)5 государствам-членам по вопросу контроля за соответствием проектов законов, действующих законов и практики их применения стандартам, закрепленным в Европейской конвенции по правам человека, принятых 12 мая 2004 г. // ИПС Консультант Плюс.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 04.08.2006 № 1082-р «О Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 — 2011 годы» // СЗ РФ. 2006. № 33. Ст. 3652.

тельности Федеральной службы судебных приставов. Для этого требуется улучшить условия ее размещения, совершенствовать систему управления и применять новые организационные и информационные технологии. Скорейшего решения требуют вопросы информатизации Федеральной службы судебных приставов, организации передачи данных между Службой и ее территориальными органами, создания централизованных ведомственных информационных ресурсов. Представляется необходимым создание единой информационной системы судов и Федеральной службы судебных приставов. Это позволит не только ускорить процесс исполнения судебных актов, но и избежать случаев предъявления для принудительного исполнения поддельных исполнительных судебных документов. Эффективное функционирование судебной системы, приведение сторон в состояние, определенное судебным актом, невозможно без обеспечения их исполнения. Необходимо провести исследования в указанной области, подготовить и принять соответствующие законодательные акты.

Таким образом, указанные обстоятельства требуют всестороннего изучения вопроса о реформировании системы исполнения судебных актов с учетом зарубежного опыта организации исполнительного производства, международных нормативно-правовых актов по защите прав человека, разработки соответствующих законопроектов и иных нормативных правовых актов, направленных на повышение эффективности деятельности государственной системы исполнения судебных актов, в том числе на поиск альтернативных вариантов этой системы. Для совершенствования системы принудительного исполнения судебных актов необходимо повысить эффективность деятельности Федеральной службы судебных приставов. Для этого требуется улучшить условия ее размещения, совершенствовать систему управления и применять новые организационные и информационные технологии.

РОЛЬ УНИФИКАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

М.Г. Мелентьева

кандидат философских наук,
доцент кафедры конституционного и гражданского права
Поморского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Г.Г. Агушева

ассистент кафедры конституционного и гражданского права
Поморского государственного университета им. М.В. Ломоносова

В широком смысле унификация права (*unie ficere* — делать единым) — это создание одинаковых, единообразных, т.е. унифицированных норм во внутреннем праве разных государств.¹

Поскольку право входит в область внутренней исключительной юрисдикции государства и не существует наднационального законодательного органа, принимающего юридически обязательные «законы», то единственным способом создания унифицированных норм является сотрудничество государств. Отсюда унификация — это сотрудничество государств, направленное на создание, изменение или прекращение одинаковых (единообразных, унифицированных) правовых норм во внутреннем праве определенного круга государств. В этом смысле унификация является разновидностью правотворческого процесса. Главной ее особенностью является то, что она происходит в двух правовых системах — в международном праве и во внутреннем праве с применением международно-правовых и национально-правовых форм и механизмов.

Унификация охватила практически все отрасли внутреннего права. Этот процесс проник даже в святая святых внутреннего

¹ См.: Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 1131.

права — в конституционное право (например, закрепление конституциями многих государств прав и свобод человека, соответствующих общепризнанным международно-правовым стандартам).¹

Международно-правовые документы по правам человека, а также конституции европейских демократических государств следует считать универсальными образцами, приемлемыми и необходимыми для всех регионов мира.

Следует согласиться с мнением Е.А. Лукашевой, что при применении цивилизационных подходов к правам человека, необходимо учитывать своеобразие концепций прав человека в исламском мире, традиционных обществах (Индия, Африка), азиатских регионах (Китай, Япония), где происходит сложный процесс взаимодействия традиций, культуры, религии той или иной цивилизации с универсальными международными стандартами. Вносятся коррективы в идею всеобщности и универсальности европейской концепции прав человека, отмечаются трудности ее приживаемости в иных цивилизациях.²

Как показывают исследования, не менее 90 национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Всеобщей декларации, или включены под ее влиянием. Однако практика свидетельствует о том, что традиционное право очень часто оказывает сопротивление новшествам современности и что так называемая «передача» права в силу специфичности традиционных культур нередко бывает иллюзорной.³

С. Супатаев, исследуя проблемы развития права на материалах Тропической Африки, показывает противоречивость и напряженность этого процесса. По его мнению, «глубинная проблема состоит в том, пойдет ли эволюция права в освободившихся странах в обход того, что стало системообразующим унифицированным каркасом правовых систем западногерманских государств, или же институты развивающегося общества разовьются на новых исто-

¹ См.: Гаврилов В.В. Теории согласования международных и внутригосударственных правовых норм // Государство и право. 2005. № 12. С. 61.

² См.: Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. Е.А. Лукашевой. С. 3.

³ См.: Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999. С. 185.

рических путях диалектического взаимодействия и активного усвоения юридической традиции и достижений Запада».¹

Оценивая новые тенденции развития прав человека, которые выявляются к концу XX — началу XXI века, следует взвешенно подходить к соотношению европейских «универсальных» стандартов и традиционализма, культуры, религии иных цивилизаций, поскольку прямолинейного пути утверждения европейских норм и принципов в различных культурах просто не существует.

Академик Н.Н. Моисеев резко возражает против теории «универсализации» прав человека, пригодных одинаково для населения всей планеты. Это, по его мнению, такая же иллюзия, как представление о возможности однозначной интерпретации понятия «добра»². Попытка унифицировать понятие прав человека говорит о незрелости нашей планетарной цивилизации, непонимании того общего процесса самоорганизации, которым определяется развитие общества.

Возможность глобальной стандартизации прав человека исключена, поскольку она не учитывает характера той цивилизации, в которой человек воспитан, те тысячи поколений, которые адаптировали свои правила жизни к тем условиям, которые определила окружающая их природа.

Перечень прав человека, содержащийся в международно-правовых документах, носит общечеловеческий смысл, но не учитывать различие истории, культуры, традиций различных народов мира, стремящихся сохранить свою самобытность, нельзя. Поэтому, оценивая динамизм прав человека в современном мире, следует принимать во внимание две противоречивые тенденции: глобализацию общественных отношений, с одной стороны, и стремление к национальному и культурному самоутверждению, связанному с некоторым отторжением европейских стандартов, — с другой. Обе тенденции получают еще большее развитие в XXI веке и таят в себе возможности «столкновения цивилизаций». По пред-

¹ См.: Супатаев М. Культурология и право. М., 1998. С. 140.

² См.: Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М., 2000. С. 104-109.

сказанию С. Хантингтона, двадцать первый век обречен стать эпохой религиозных войн и межцивилизационных конфликтов.¹

Роль унификации на первоначальных этапах формирования общечеловеческих ценностей и перечня фундаментальных прав и свобод не оставляет сомнений в ее значимости. Представляется, что на дальнейшем этапе гармонизация права, как проявления общего процесса интернационализации права, в формировании национально-культурного статуса личности будет более существенна.

¹ Цит. по: Кулагин В.Н. Мир в XXI веке: многополюсный баланс сил или глобальный Pax democratica (гипотеза демократического мира в контексте альтернатив мирового развития) // Полис. 2001. № 1. С. 24-27.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Слободина

соискатель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Сотрудничество в области здравоохранения на межрегиональном уровне основано на международно-правовом опыте взаимодействия, которое осуществляется посредством международных конгрессов, конференций, правовой базой которых являются международные договоры и соглашения.

После созыва в Лейпциге в 1822 г. первого съезда германских естествоиспытателей и врачей национальные и международные конгрессы и конференции по отдельным медицинским специальностям стали периодически созываться не только в Германии, но и в Англии, Франции, Италии, Австрии, а несколько позднее и в России.

Международные медицинские конгрессы начали проводиться с 1852 г., когда в Брюсселе состоялся 1-й Международный конгресс по гигиене и демографии. В 1857 г. там же состоялся Международный конгресс офтальмологов. В 1865 г. в Брауншвейге состоялся 1-й конгресс по фармации. По инициативе 3го съезда французских врачей стали периодически проводиться международные конгрессы врачей.

Первый конгресс состоялся в 1867 г. в Париже с участием более 1200 врачей из многих стран мира, а затем международные конгрессы врачей созывались через 24 года вплоть до последнего, 17-го, конгресса в Лондоне. Международные конгрессы врачей облегчали установление постоянных регулярных, а позднее и контактов между национальными общенаучными, врачебными и спе-

циализированными обществами и образование ряда международных научных медицинских обществ и ассоциаций.

По-видимому, первой была создана Международная зубоврачебная федерация (Лондон, 1901 г.); затем появились Международное общество хирургов (Брюссель, 1902 г.), Международное общество офтальмологов (Париж, 1904 г.), Международная педиатрическая ассоциация (Цюрих, 1912 г.), Международное общество тропической медицины и малярии (Лондон, 1913 г.) и др.

Во второй половине XIX века стали развиваться и межправительственные медико-санитарные контакты переговоры, главным образом в Европе, поскольку успехи науки в изучении возбудителей инфекционных заболеваний показали недостаточность и дороговизну тех мер защиты национальных границ, которые ранее использовались каждой страной, чтобы отгородиться от опасных эндемических зон и инфекционных очагов.

В целом можно сказать, что в течение XIX века международные связи здравоохранения, несмотря на то, что на них сказывались противоречия и колебания в политике отдельных государств, межгосударственные военные и экономические конфликты, кризисы и революционные потрясения в различных частях Европы, особенно в России, развивались более или менее последовательно вплоть до начала первой мировой войны. После окончания первой мировой войны международные политические, экономические, научные и культурные связи стали восстанавливаться уже на новой основе.

Большую роль в развитии сотрудничества в области медицинской науки и практики после окончания второй мировой войны стала играть Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) одно из специализированных учреждений ООН, унаследовавшей функции МБОГ и организации здравоохранения Лиги Наций.

В современный период исторически обусловленные медицинские связи постепенно переросли в широкое международное сотрудничество в области медицинской науки и здравоохранения. В последние 10-15 лет они развиваются особенно быстрыми темпами под влиянием общих сдвигов в системе межгосударственных отношений, превратившись в важную область методологической и организационной работы национальных органов здравоохранения всех стран, в сферу активного международно-правового регулиро-

вания и поисков путей рационального объединения усилий многих государств в области охраны и укрепления здоровья населения с учетом исторических, социально-политических, экономических и иных условий и факторов, которые объединяют эти государства.

Основа международно-правового регулирования сотрудничества в области здравоохранения в Российской Федерации закладывается в нормативно-правовых актах об охране здоровья этого государства и этой организации.

Началом развития правового обеспечения оказания медицинской помощи служила Русская Правда — первый писанный свод отечественного права, в котором содержались нормы об оплате труда врача. В дальнейшем важно отметить Воинский и Морской уставы Петра Великого — юридические документы, в которых регулирование медицины определялось в достаточно полной и продуманной форме. Ход истории характеризовался появлением более профильных правовых актов, среди которых важно отметить Врачебный устав XIX века, полностью посвященный регламентации системы охраны здоровья граждан.¹

В советский период специальных законодательных актов, посвященных именно правовому регулированию охраны здоровья не было до второй трети XX века. До этого нормы, регулирующие предоставление медицинских услуг, содержались в актах гражданского, уголовного и административного права.

1 декабря 1924 г. Верховный Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров РСФСР было принято постановление «О профессиональной работе и правах медицинских работников», составлявшего вместе с ведомственными нормативными актами костяк законодательства о здравоохранении, в том числе и о сотрудничестве в данной сфере.²

В 1970 г., наконец, был принят Закон СССР «О здравоохранении», вступивший в действие с 1 июня того же года. Однако многие вопросы, в том числе и по реализации гражданами своего пра-

¹ См.: Квернадзе Р.А. Некоторые аспекты становления и развития законодательства в области здравоохранения // Государство и право. 2001. № 8.

² См.: Тихомиров А.В. Особенности национального правопонимания в сфере охраны здоровья // Врачебная газета. 2000. № 11.

ва на медицинскую помощь, регулировались на уровне подзаконных актов Минздрава РСФСР.¹

С 1993 г. Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. В соответствии со ст. 41 в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Однако несмотря на конституционное закрепление гарантии права на охрану здоровья развития в законодательстве, а значит и фактической реализации статьи Основного Закона эта норма не получила. В настоящее время Государственной Думой было рассмотрено и принято в области здравоохранения всего лишь 30 законов, наиболее значимыми среди которых являются Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан были приняты Верховным Советом Российской Федерации 22 июля 1993 г.²

В соответствии с Основами охрана здоровья граждан определяется как совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

¹ См.: Михайлов В.С. История международного здравоохранительного права. Владивосток, 1984. С. 245.

² Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1.

Основными принципами в этой области являются: соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий; приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан; доступность медико-социальной помощи; социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья; ответственность органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

В целом этот законодательный акт представляет собой декларацию прав граждан на охрану здоровья, в то время, как основной закон в определенной сфере деятельности должен определять пределы правового регулирования, область социального пространства, в которой право способно оказывать прогрессивно преобразующее воздействие, направлять деятельность и способствовать ее развитию. Правильное определение сферы и пределов правового регулирования необходимо для того, чтобы исключить использование юридических инструментов в сфере взаимодействия людей, требующих иных средств социальной регуляции.¹

Статья 65 Основ посвящена международному сотрудничеству в области охраны здоровья граждан. Сотрудничество Российской Федерации с другими государствами в области охраны здоровья граждан осуществляется на основе международных договоров Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящих Основах, то применяются правила международного договора. Соглашения, заключаемые в рамках международного сотрудничества в области охраны здоровья граждан органами управления здравоохранением, а также предприятиями, учреждениями, организациями, не должны ограничивать права и свободы человека и гражданина в области охраны здоровья, закрепленные настоящими Основами и другими актами законодательства Российской Федерации.

Однако данные положения имеют скорее обще-декларативный характер и не содержат прямых предписаний по их применению. В

¹См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 139.

отличие от проекта закона о здравоохранении, который я буду рассматривать ниже.

Как и ранее, так и в настоящее время правоотношения в области медицины регулируются в большинстве случаев ведомственными нормативными актами: приказами, инструкциями, методическими рекомендациями. Ясно, что необходим закон в области здравоохранения, который определял бы предмет регулирования, принципы регулирования, с учетом опыта, практики сложившейся в зарубежных странах в соответствии с общепризнанными принципами, действующими в области здравоохранения, изложенными в нормах международных договоров и обычаях.

Концепция законопроекта “О здравоохранении в Российской Федерации” находящегося на рассмотрении в Государственной Думе предусматривает установление правовых основ функционирования единой системы здравоохранения Российской Федерации, и провозглашает принципы государственной политики в области здравоохранения.

Законопроект охватывает все основные аспекты организации, финансирования и оказания медицинской помощи населению одним из которых является международно-правовое сотрудничество в области здравоохранения.

Как сказано в статье пять законопроекта Федеральный орган исполнительной власти в области здравоохранения, Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения в пределах своих полномочий вправе участвовать в международном сотрудничестве Российской Федерации в области здравоохранения, осуществляемом в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации, заключенные федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения в рамках международного сотрудничества Российской Федерации в области здравоохранения, не должны ограничивать конституционное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения, в соответствии с проектом закона осуществляют сотрудничество в области здравоохранения по следующим направлениям:

- разработка и реализация межрегиональных программ охраны и укрепления здоровья граждан;
- оказание медицинской помощи гражданам, которым такая помощь не может быть оказана по месту их жительства или месту их пребывания;
- проведение совместных научно-исследовательских работ в области здравоохранения;
- организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников организаций здравоохранения;
- создание совместных фондов в области здравоохранения;
- иные, не противоречащим законодательству Российской Федерации направления сотрудничества в области здравоохранения.

В случае невозможности обеспечить оказание специализированной медицинской помощи на территории одного субъекта Российской Федерации такая помощь может быть оказана на территории другого субъекта Российской Федерации на основании соглашений между субъектами и договоров о создании межрегиональных специализированных медицинских центров.

В целом с расширением международных связей и ростом самостоятельности регионов количество международных проектов по развитию здравоохранения, реализуемых в российских территориях с участием и за счет иностранных партнеров, стало возрастать. Существующая на сегодняшний день нормативная база позволяют регионам проводить достаточно самостоятельную деятельность в области внешних связей, участвовать в проектах и программах международных организаций, связанных с региональным развитием.

В настоящее время изучаются возможности разработки механизма координации всех осуществляемых на территории России международных проектов в области здравоохранения с участием иностранного капитала. Речь идет о регламентации порядка проведения экспертизы международных проектов и определения степени их государственной поддержки. Необходимо наладить работу по мониторингу поиска иностранных кредитов и инвестиций с целью их активного привлечения для развития Российского здравоохранения, повышение эффективности расходования средств, ор-

ганизации работы с зарубежными поставщиками гуманитарной помощи.

Такая работа может быть по-настоящему эффективной только при формировании жесткой вертикали управления процессами международного сотрудничества на основе экспертизы и государственного сопровождения международных программ и проектов в области здравоохранения и медицинской науки, более четкой стратегии развития здравоохранения в правовых документах и более скоординированного международно-правового сотрудничества в этой области.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПАЛЕСТИНСКИХ БЕЖЕНЦЕВ

А.З. Талипова

студентка Института права
Башкирского государственного университета

Проблема палестинских беженцев является одной из актуальных в международном праве. Об этом свидетельствует тот факт, что в настоящее время почти 3,7 млн. палестинцев находятся на учете Ближневосточного Агентства для помощи палестинским беженцам и организации работ (далее — БАПОР). И если правовой статус беженцев как таковых определяется международными соглашениями, то правовой статус палестинских беженцев до сих пор не определен.

Палестинские беженцы не подпадают под сферу действия ни мандата Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (далее — УВКБ ООН), ни Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, а находятся на учете БАПОР, которое было создано Генеральной Ассамблеей ООН для обеспечения экстренной гуманитарной помощью палестинских беженцев, потерявших дома и средства к существованию в результате арабо-израильского конфликта 1948 г. Мандат БАПОР распространяется на «лицо, обычным местожительством которого Палестина была как минимум в течение двух лет непосредственно перед вспышкой конфликта в 1948 г. и которое утратило в результате конфликта кров и средства к существованию».¹

Считаем необходимым отметить следующие моменты в деятельности БАПОР, которые не позволяют комплексно решать проблемы беженцев: 1) созданное для решения проблем палестинских

¹ См.: Абилов К. Проблема гражданства и правовое положение палестинцев. М., 2003. С. 34.

беженцев БАПОР предоставляет им только помощь гуманитарного характера, в то время как они нуждаются в оказании полномасштабной международной защиты (которая включает правовую охрану), сходной с той, что предоставляется УВКБ ООН на основе своего Устава или государствами убежища на основе Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.;¹ 2) государства, на территории которых в настоящее время размещены палестинские беженцы, не стремятся, а, скорее всего, не желают участвовать в решении проблемы палестинских беженцев путем предоставления им убежища или гражданства; 3) отсутствует эффективный международно-правовой инструментарий, касающийся данной проблемы, а существующий носит формальный и декларативно-рекомендательный характер; международно-правовые документы, касающиеся проблемы палестинских беженцев и имеющие обязательную юридическую силу, не соблюдаются сторонами в конфликте, прежде всего, государством Израиль.

На основании вышеизложенного возникает вопрос о способах решения полувековой проблемы палестинских беженцев. На этот счет существует несколько вариантов.

Первый вариант заключается в изменении международно-правового статуса БАПОР, в силу чего необходимо расширить полномочия Агентства: оно должно не только оказывать международную помощь данной категории беженцев, но и предоставлять им международную защиту в том объеме, в каком она предоставляется УВКБ ООН. Кроме того, Агентство не должно носить временный и специальный характер. По аналогии с УВКБ ООН сфера деятельности Агентства должна распространяться не только на беженцев, но и на лиц, которые не соответствуют критериям беженца в строгом юридическом значении.² Необходимо разработать и принять Устав Агентства, который будет подобен Уставу УВКБ ООН.

¹ См.: Гудвин-Гилл Г. Статус беженца в международном праве. М., 1999. С. 381.

² То есть на внутриперемещенных лиц, возвращающихся беженцев, лиц, нуждающихся в гуманитарной помощи, в большинстве своем, жертв вооруженных конфликтов.

Второй вариант предусматривает передачу палестинских беженцев под мандат УВКБ ООН с сохранением БАПОР и его функций гуманитарного характера. Такой вариант решает вопросы обеспечения международной защиты и пользования палестинскими беженцами правами и льготами, предусмотренными Конвенцией о статусе беженцев 1951 г.

Третий вариант — это разработка и подписание всеобъемлющего международного договора всеми заинтересованными государствами, который регулировал бы все вопросы палестинской проблемы, в том числе и проблему палестинских беженцев. Однако главный недостаток данного варианта — в настоящее время невозможно усадить за стол переговоров государства, вовлеченные в этот долголетний конфликт.

Четвертый вариант — прием палестинских беженцев в гражданство государств, предоставивших им убежище. Но реализация этого варианта наталкивается на политику вышеуказанных государств, направленную на непредоставление своего гражданства палестинским беженцам. Более того, подобный план может растянуться на долгое время, поскольку нельзя предположить, что все государства, на территории которых находятся палестинские беженцы, одновременно примут их в свое гражданство.

Пятый вариант заключается в создании суверенного палестинского государственного образования,¹ способного, прежде всего, предоставить свое гражданство этим лицам и обеспечить, хоть и номинальное, право на возвращение для палестинских беженцев.

Таким образом, имеет место ситуация, при которой хотя и положение палестинских беженцев отвечает критериям определения понятия «беженец», закрепленного в международном праве, но в тоже время они не имеют возможности воспользоваться правами беженцев. И до тех пор, пока не будет найдено и претворено в жизнь долгосрочное и всеобъемлющее политическое решение палестинской проблемы, статус и будущее большинства палестинских беженцев останутся неопределенными.

¹ См.: Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. М., 2006. С. 103-112.

ИНСТИТУТ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Н.В. Ткачева

кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики
Южно-Уральского государственного университета

Институт правовой помощи по уголовным делам на современном этапе, сформировавшись в рамках двух отраслей права — международного и уголовно-процессуального, объединил нормы, определяющие порядок сотрудничества судов, прокуроров, следователей, дознавателей с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями по вопросам производства процессуальных действий.

Развитие института правовой помощи по уголовным делам осуществлялось путем создания комплекса специальных правовых норм, зафиксированных в отдельных международных договорах либо отдельных разделах договоров, регулирующих межгосударственные отношения в процессе осуществления данной деятельности.

Правовая помощь по уголовным делам является одним из видов уголовно-процессуальной деятельности и регулируется совокупностью определенных нормативно-правовых актов. Так, согласно ст. 453 УПК РФ запрос о производстве процессуальных действий вносится компетентным органам или должностным лицам иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации, международным соглашением или на основе принципа взаимности.

Система нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам, включает несколько групп правовых актов: международные договоры Россий-

ской Федерации, которые делятся на многосторонние и двусторонние; российское законодательство: Конституция, федеральные конституционные и федеральные законы; ведомственные нормативные акты. Основными многосторонними международными договорами Российской Федерации, непосредственно регламентирующими вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам являются: Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., с дополнительным протоколом к ней от 17 марта 1978 г.¹ (далее — Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам); Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам подписанная 22 января 1993 г. с дополнительным протоколом к ней от 28 марта 1997 г. (далее — Минская конвенция 1993 г.),² ратифицированные Российской Федерацией Федеральным законом от 4 августа 1994 г. № 16-ФЗ;³ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанная в г. Кишиневе 7 октября 2002 г. (далее — Конвенция о правовой помощи 2002 г.).⁴

Особую категорию составляют международные договоры Российской Федерации о сотрудничестве государств в области борьбы с конкретными видами преступлений: Европейская Конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.,⁵ Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г.,⁶ Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 23.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 15. Ст. 1684; 1995. № 17. Ст. 1472; 2000. № 41. Ст. 4036.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 15. Ст. 1684.

⁴ Данную Конвенцию подписали: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина. В настоящее время осуществляется предратификационная работа.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 3. Ст. 202.

⁶ См.: Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. М., 1994. Вып. XLVII. С. 133-157.

деятельности от 8 ноября 1990 г.;¹ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.;² Международная Конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г.;³ Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом.⁴

Наряду с многосторонними международными соглашениями, открытыми для участия в них всех желающих государств, странами заключаются двусторонние международные договоры, которые более подробно и обстоятельно регламентируют вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам и учитывают специфику внутреннего законодательства договаривающихся государств. К настоящему времени Российской Федерацией заключены и ратифицированы международные договоры об оказании правовой помощи по уголовным делам с Королевством Испания,⁵ Канадой,⁶ Республикой Индия,⁷ Республикой Корея,⁸ США.⁹

Продолжается практика заключения Российской Федерацией договоров комплексного характера, регулирующих порядок оказания правовой помощи как по уголовным, так и по гражданским, семейным делам. В таких договорах находят определенное отражение все или большинство направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса. Так, заключены и ратифицированы международный договор между РФ и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам,¹⁰ аналогичные договоры заключены с Республикой Кыргызстан,¹¹ Азербайджанской Республикой,¹² Эстонской Республикой,¹ Латвийской Республикой,²

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2280.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2792.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 35. Ст. 3513.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 41. Ст. 4039.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 9. Ст. 788.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 28. Ст. 2884.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2103.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4635.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 19. Ст. 1712.

¹¹ См.: Бюллетень международных договоров. № 3. 1995. Ст. 156.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 11. Ст. 1598.

Республикой Молдова, международные договоры, заключенные между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, типичные договоры заключены с Исламской Республикой Иран, Республикой Польша.

Следует заметить, что Российская Федерация продолжает развитие международного сотрудничества как правопреемница СССР. В настоящее время на ее территории действуют наряду с заключенными в статусе Российской Федерации международные договоры бывшего СССР с Корейской Народно-Демократической Республикой, Румынской Народной Республикой, Народной Республикой Албания, Венгерской Народной Республикой, Федеративной Народной Республикой Югославия, Иракской Республикой, Народной Республикой Болгария, Финляндской Республикой, Греческой Республикой, Социалистической Республикой Вьетнам, Алжирской Народной Демократической Республикой, Чехословацкой Социалистической республикой, Республикой Кипр, Тунисской Республикой, Республикой Куба, Народной Демократической Республикой Йемен, Монгольской Народной Республикой.

В случае если страна, в которую направляется запрос, связана с Российской Федерацией действующим двусторонним или многосторонним договором об оказании правовой помощи по уголовным делам, то выбор правовой базы зависит от конкретных обстоятельств.

Такие многосторонние договоры, как Европейская конвенция 1959 г., а также Минская конвенция 1993 г. по-разному регулируют разрешение коллизий между собственными нормами и нормами двусторонних договоров по тем же предметам. Если ст. 82 Минской конвенции 1993 г. определяет, что она не затрагивает положений других международных договоров, участниками которых являются договаривающиеся стороны, то Европейская конвенция 1959 г. в отношении стран, к которым она применяется, имеет преимущество перед положениями любых договоров, конвенций или двусторонних соглашений, регулирующих взаимную

¹ Ст.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 7.

² Ст.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1932.

правовую помощь по уголовным делам между двумя договаривающимися сторонами (ч. 1 ст. 26). Вместе с тем, в этом же документе особо оговаривается, что нормы, касающиеся механизма передачи поручений и языков, на которые поручения должны быть переведены, если эти нормы по-другому закреплены в двусторонних или иных многосторонних договорах, Европейской конвенцией не затрагиваются (п. 7 ст. 15, п. 3 ст. 16). Не затрагиваются также и обязательства, принятые по другим договорам до присоединения страны к данной конвенции (ч. 2 ст. 26).

Практически это означает, что при направлении запросов о производстве процессуальных действий в порядке оказания правовой помощи по уголовным делам на Украину, в Молдову или Грузию, как и в остальные страны Содружества Независимых Государств, следует руководствоваться Минской конвенцией 1993 г. В поручениях по вопросам производства процессуальных действий на территории ряда европейских стран (Латвия, Литва, Эстония, Албания, Болгария, Венгрия, Греция, Кипр, Македония, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Чехия), с которыми действуют двусторонние договоры об оказании правовой помощи по уголовным делам, необходимо ссылаться и на Европейскую конвенцию 1959 г., и на соответствующий двусторонний договор. При этом перевод поручений, за исключением Греции и Кипра, делать не обязательно.

Заметим, что ч. 3 ст. 26 Европейской конвенции 1959 г. допускает заключение сторонами новых двусторонних или многосторонних соглашений в целях конкретизации и дополнения их положений.

Конвенция о правовой помощи 2002 г. более четко, чем нормы Конвенции о правовой помощи 1993 г., регулирует вопрос о ее соотношении с другими международными договорами РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 118 Конвенции о правовой помощи 2002 г. в отношениях между государствами, которые являются также участниками одной или нескольких конвенций Совета Европы, затрагивающих предмет данной Конвенции, применяются только те ее положения, которые дополняют указанные конвенции Совета Европы или содействуют применению изложенных в них принципов.

Таким образом, при направлении запросов о производстве процессуальных действий в порядке оказания правовой помощи по

уголовным делам на Украину, в Молдову или Грузию, как и в остальные страны Содружества Независимых Государств, следует руководствоваться Минской конвенцией 1993 г. В поручениях по вопросам производства процессуальных действий на территории ряда европейских стран (Латвия, Литва, Эстония, Албания, Болгария, Венгрия, Греция, Кипр, Македония, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Чехия), с которыми действуют двусторонние договоры об оказании правовой помощи по уголовным делам, необходимо ссылаться и на Европейскую конвенцию 1959 г., и на соответствующий двусторонний договор. При этом перевод поручений, за исключением Греции и Кипра, делать не обязательно.

Отметим, что ч. 3 ст. 26 Европейской конвенции 1959 г. допускает заключение сторонами новых двусторонних или многосторонних соглашений в целях конкретизации и дополнения их положений.

Конвенция о правовой помощи 2002 г. более четко, чем нормы Конвенции о правовой помощи 1993 г., регулирует вопрос о ее соотношении с другими международными договорами РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 118 Конвенции о правовой помощи 2002 г. в отношениях между государствами, которые являются также участниками одной или нескольких конвенций Совета Европы, затрагивающих предмет данной Конвенции, применяются только те ее положения, которые дополняют указанные конвенции Совета Европы или содействуют применению изложенных в них принципов.

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

К.А. Фефилов

студент юридического факультета
Удмуртского государственного университета

В начале Второй мировой войны Франклином Делано Рузвельтом были произнесены слова, которые, к сожалению и сейчас сохраняют свою актуальность: «Где бы ни был нарушен мир, мир повсюду оказывается в безопасности... и под угрозой».

В настоящий момент в соответствии со ст. 24 Главы V, а также согласно Главам VI, VII Устава ООН¹ решение по вопросам мирного разрешения споров и действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии принимает Совет Безопасности ООН. Как показывает практика, Совет Безопасности ООН не может больше воздействовать на ситуацию в мире, контролировать ее. Пришло время для реформирования одного из главных, базовых органов ООН.

Показательным и ярким примером сложившейся ситуации является агрессия США против целого ряда стран, пусть и с диктаторскими авторитарными и тоталитарными режимами, где, надо по справедливости отметить, ущемляются основные права и свободы местного населения. В соответствии с Резолюцией, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии»² агрессией является применение воору-

¹ Устав ООН (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.), текст устава официально опубликован не был, СССР ратифицировал настоящий Устав Указом Президиума ВС СССР от 20 августа 1945 г.

² Резолюция, принятая XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 г. // Действующее международное право: Сборник документов в 3-х томах. Т. 2 / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1996.

женной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН, как это установлено в настоящем определении. А в силу п. п. а, б ст. 3 действия США по вторжению или нападению вооруженных сил на территорию Ирака, его военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, аннексия с применением силы территории другого государства и ее части; бомбардировка вооруженными силами США территории Югославии и применение оружия, независимо от объявления войны, должны быть квалифицированы в качестве акта агрессии, если Совет Безопасности ООН не выскажет иное мнение. Но СБ ООН еще до начала ведения военных действий как не поддержал данную военную операцию своей Резолюцией, так и не выразил противоположное мнение, то есть не принял никакого решения вообще. Действия США четко подпадают под понятие агрессии.

Вслед за этим Устав ООН был фактически нарушен еще раз, причем самим Советом Безопасности ООН, тем, что после преступных действий США Совет Безопасности не выполнил своих обязанностей по квалификации действий США как агрессивных в соответствии со ст. 39 Устава ООН и не применил санкции к США в соответствии со ст. ст. 41, 42 Устава.

Подобное бездействие СБ ООН позволяет поставить вопрос о целесообразности функционирования такого органа. Никакой ответственности для Совета Безопасности, государств — членов ООН и конкретных должностных лиц в него входящих не предусмотрено ни в ст. 24 Главы V Устава ООН, ни в иных международных нормативно-правовых актах, что является недостатком структуры ООН. В п. 1 ст. 24 Устава ООН лишь устанавливается, что для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени. Такую ответственность предусмотреть следует в виде конкретных санкций как к должностным лицам Совета Безопасности ООН, представляющих то или иное государство.

Следует отметить, что основная цель США не установление демократически режимов. Их цель — развить и укрепить свою экономику за счет использования природных ресурсов, в частности полезных ископаемых, таких как нефть Ирака и Ирана.

Сегодня многие страны с полным на то основанием хотят создавать собственную ядерную энергетику как основу их энергетической независимости, но эти технологии могут быть быстро трансформированы в получение оружейных материалов. Именно этим обосновали США свои действия по вторжению в Ирак, не найдя впоследствии оружия массового поражения на его территории, этим обосновывают планирование операции по вторжению в Иран. С одним из самых приемлемых предложений выступила Россия. В частности Президент России¹ предложил создать многонациональные центры по обогащению урана, как в России, так и за ее пределами для принятия совместных решений, обмена опытом и установления контроля над государствами, желающими развивать атомную энергетику. Тогда они могли бы гарантировано получать топливо через непосредственное участие в работе этих центров, конечно же, под строгим контролем МАГАТЭ.

Именно Россия должна и может оказать свое влияние, сыграть ту позитивную роль арбитра, чтобы не допустить возникновения новых конфликтов и урегулировать существующие. Решение о создании всемирной международной организации по поддержанию международного мира и безопасности было принято на территории бывшего СССР — государства, внесшего решающий вклад в разгром фашистских агрессоров и руководящим принципом внешней политики которого являлся принцип мирного сосуществования государств различных общественно-политических систем.² Преемником Советского Союза сейчас является Российская Федерация, и наша страна может способствовать разрешению вышеперечисленных проблем. Но совета России не применять во-

¹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на Мюнхенской конференции «Глобальные кризисы, глобальная ответственность», состоявшейся 10 февраля 2007 г. Аудиоматериалы и текст опубликован на интернет-сайте www.kremlin.ru

² См.: Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 2004.

енную силу против, например, Ирака, США не приняли во внимание, как не приняли во внимание и то, что Совет Безопасности не поддержал эту военную операцию. Только совместные действия государств, входящих в Генеральную Ассамблею ООН могут прекратить нигилистическое отношение к международному праву, как США, так и стран против которых направлены действия США. Как мы видим СБ ООН с этой функцией уже не справляется.

Так может быть решение данной проблемы и состоит в том, чтобы передать полномочия Совета Безопасности ООН по мирному разрешению споров и действий в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии Генеральной Ассамблее ООН? Может быть, США прислушались бы к мнению государств практически всего мира? Но даже, если бы страны, входящие в Генеральную Ассамблею приняли положительное решение, это выглядело хотя бы легитимным. В любом случае, необходима либо реорганизация Совета Безопасности, либо пересмотр процедуры голосования и принятия решений в СБ ООН. Например, чтобы решения принимались квалифицированным большинством голосов даже, если не все постоянные члены СБ ООН единогласно выскажутся по той или иной позиции. Вторая мировая война давно окончена, а особый статус пяти постоянных держав — членов СБ ООН, каждая из которых может наложить вето на решение Совета не более чем элемент дискриминации остальных членов.

Как показала нам история, двухполярная модель устройства глобальной архитектуры породила такие негативные явления как холодная война, Кубинский ядерный кризис. Но для современного мира, однополярная модель не только не приемлема, но и вообще невозможна, потому что при единоличном лидерстве в современном мире не будет хватать ни военно-политических, ни экономических ресурсов. Как подчеркнул в своем выступлении В.В. Путин, в конечном итоге однополярная модель означает на практике только одно: это один центр власти, один центр силы, один центр принятия решения. Это мир одного хозяина, одного суверена. И это ничего общего не имеет, конечно, с демократией, потому что демократия — это, как известно власть большинства при учете интересов и мнения меньшинства. Односторонние, нелегитимные часто действия США не решили ни одной проблемы. Более того,

они стали генератором новых человеческих трагедий и очагов напряженности.

Таким образом, проведенный анализ сложившейся ситуации четко обозначил вопрос о реформировании Совета Безопасности ООН. И первым, что должен сделать новый «Совет Безопасности» ООН — раз и навсегда продемонстрировать миру, что агрессивная внешняя политика любого государства запрещена и ее применение влечет за собой строгую ответственность. А применение силы всегда должно быть исключительной мерой, так же как и применение смертной казни в правовых системах демократических государств. И применяться она должна только в рамках Устава ООН — единственной универсальной межправительственной организации, которая в целом доказала свою дееспособность и право на существование.

ПРЕСТУПЛЕНИЕ АГРЕССИИ: ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ

А.Н. Панин

студент юридического факультета РУДН

Важнейшим фактором в решении вопроса об ответственности за преступление агрессии является его квалификация. В самом общем виде квалификацию преступления можно определить «как установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава преступления»¹. Квалификация преступления — это своего рода «юридический диагноз совершенного общественно опасного деяния»². Квалификация преступления агрессии должна содержать юридическую оценку совершенного деяния и обеспечивать возможность назначения справедливого наказания, более того, она является необходимым условием соблюдения принципа законности при определении ответственности за преступление агрессии.

Старому международному праву понятие агрессии было неизвестно. И лишь только когда над просвещенной Европой развеялся ужас Первой мировой войны перед государствами-победителями встал вопрос не только о привлечении к ответственности виновных лиц за военные преступления в соответствии с Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 гг., но и об ответственности главы виновного в развязывании этой войны государства. Союзные и объединившиеся державы предъявили Вильгельму II «публичное обвинение в высшем оскорблении международной морали и священной

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступления. М., 1999. С. 5.

² См.: Игнатов А.Н., Красиков Ю.А. Курс российского уголовного права. В 2-х томах. М., 2002. Т. 2. С. 8.

силы договоров»¹. Однако Нидерланды, где нашел убежище кайзер, выдать его отказались, поскольку суд над ним явился бы, по их мнению, реализацией так называемого «права победителя».

Первая организация безопасности — Лига Наций — в своем Уставе не запретила государствам обращение к войне, а призывала их сначала использовать мирные средства для разрешения конфликта и лишь затем руководствоваться правилами Гаагской конвенции об объявлении войны.

Попытки Лиги Наций разработать документ, запрещающий агрессивные войны, всякий раз оканчивались неудачей, поскольку четко определить что же такое война агрессивная и чем она отличается от самозащиты, либо войны, начатой в защиту нарушенного права, не представлялось возможным. Это проблема до настоящего времени является одной из наиболее сложных в современном международном праве.

К началу Второй мировой войны единственным многосторонним договором, запрещавшим войну как «орудие национальной политики» был Пакт Бриана — Келлога. Стороны Пакта осудили метод обращения к войне для урегулирования международных конфликтов и отказались «в своих взаимоотношениях от войны» (ст. 1). Они признали также, что разрешение всех разногласий или конфликтов между ними должны осуществляться только мирными средствами (ст. 2).

Тем не менее, это нисколько не помешало Германии 1 сентября 1939 г. оккупировать значительную часть Польши². Началась

¹ Версальский мирный договор от 28 июня 1919 г. Статья 227.

² Сейчас уже мало кто помнит, но вторую часть Польши 17 сентября 1939 г. оккупировал СССР в соответствии с секретными протоколами к Пакту Молотова — Риббентропа. В частности, в Договоре о ненападении между Германией и СССР, который был заключен 23 августа 1939 г. (!), СССР и Германия, «руководимые желанием укрепления дела мира между СССР и Германией и исходя из основных положений договора о нейтралитете, заключенного между СССР и Германией в апреле 1926 г., пришли к соглашению о том, что для укрепления мира необходимо воздерживаться от всякого насилия, от всякого агрессивного действия и всякого нападения как в отношении друг друга, так и совместно с другими державами». (Просто белые и пушистые...) См.: Документы внешней политики 1939 года. М., 1992. Т. XXII. Кн. 1. С. 830-632.

Вторая мировая война, сопровождавшаяся неимоверными жертвами и потребовавшая мобилизации значительных человеческих и материальных ресурсов трех союзных держав.

Немыслимые ранее злодеяния фашизма на оккупированных территориях не могли остаться без возмездия. Так, при обсуждении вопроса об оккупации Германии и контроля над ней союзные державы приняли решение «подвергнуть всех преступников войны справедливому и быстрому наказанию»¹. Они также договорились о создании рабочей группы по подготовке устава международного военного трибунала, который был учрежден соглашением между Советским Союзом, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами Америки и Францией, подписанным 8 августа 1945 г. в Лондоне². К Лондонскому соглашению прилагался Нюрнбергский устав, являвшийся его неотъемлемой частью. Впоследствии к этому соглашению присоединился ряд других государств³.

Юрисдикция Трибунала в отношении преступления агрессии содержится в ст. 6 Устава:

«...Следующие действия или любые из них являются преступлениями, подлежащими юрисдикции Трибунала и влекущими за собой индивидуальную ответственность:

а) преступления против мира, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий...»

Обращает на себя внимание, что понятие «агрессивная война» в Нюрнбергском Уставе не раскрывается. Тем не менее, Трибунал

¹ См.: Коммюнике о конференции руководителей трех союзных держав — Советского Союза, Соединенных Штатов Америки и Великобритании в Крыму // Международное право — International Law. 2005. № 2. С. 246.

² См.: Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси. ООН: Сборник международных договоров. Т. 82. С. 302; Устав Международного военного трибунала // Там же. С. 304.

³ Австралия, Бельгия, Венесуэла, Дания, Гаити, Гондурас, Греция, Индия, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Парагвай, Польша, Уругвай, Чехословакия, Эфиопия и Югославия.

установил, что агрессивная война была развязана против 12 стран¹ и счел необязательным подробно рассматривать вопрос о том, являлись ли эти войны также нарушением международных договоров, соглашений или заверений². Преступники были осуждены, а приговор приведен в исполнение.

Вторая организация безопасности — Организация Объединенных Наций — в п. 1 ст. 1 Устава заявила, что первой целью Организации является поддержание международного мира и безопасности. В п. 4 ст. 2 Устава прямо признается обязательство государств-членов воздерживаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства. В соответствии со ст. 24 Устава ООН главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности возлагалась на Совет Безопасности. В соответствии со ст. 39 Устава, СБ ООН обязан определять существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии. Кроме этого, он уполномочен делать рекомендации или решать, какие меры следует принять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности (ст. ст. 41, 42).

За более чем 60-летнюю историю своей благородной миссии, когда в мире произошли сотни вооруженных конфликтов (в том числе многосторонние конфликты между группами государств такие как война в Корее, англо-французская оккупация Суэца, война во Вьетнаме, арабо-израильские войны), в которых количество погибших сопоставимо с жертвами Второй мировой войны, ни один из этих конфликтов не был квалифицирован СБ ООН как агрессия.

3 ноября 1950 г. Генеральная Ассамблея, с подачи ряда государств-участников, приняла резолюцию 377 (V) «Единство в пользу мира», в которой она указала, что, если СБ ООН, вследствие

¹ Польша (1939 г.); Соединенное Королевство и Франция (1939 г.); Дания и Норвегия (1940 г.); Бельгия, Нидерланды и Люксембург (1940 г.); Югославия и Греция (1941 г.); Советский Союз (1941 г.); Соединенные Штаты Америки (1941 г.).

² См.: Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, 14 November 1945 — 1 October 1946, published at Nuremberg, Germany. P. 218.

разногласия постоянных членов, окажется не в состоянии выполнять свои обязанности, в то время когда имеются явные основания усматривать угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, этот вопрос может рассматривать Генеральная Ассамблея с целью сделать членам Организации необходимые рекомендации, включая, в случае нарушения мира или совершения акта агрессии, применение вооруженных сил для поддержания или восстановления международного мира и безопасности¹.

Представляется однако, что прежде, чем выносить решение о существовании акта агрессии, необходимо определить какие именно действия государств должны быть квалифицированы как агрессия. Усилия государств, прежде всего СССР, по закреплению определения агрессии в международном акте, предпринимаемые с начала 1930-х гг., увенчались успехом с принятием в 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН резолюции 3314 (XXIX)² об определении агрессии, которая хотя и имеет декларативный характер и всего лишь рекомендует Совету Безопасности, *по мере необходимости*, учитывать это определение в качестве руководства при квалификации преступления агрессии, тем не менее является значительным вкладом в развитие современного международного права.

В ст. 1 Декларации агрессия определяется как применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или любым другим образом, несовместимым с Уставом ООН³.

¹ Например, в своей резолюции 498 (V), принятой 1 февраля 1951 г., когда соответствующие действия СБ ООН были заблокированы вето Китая, Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос об интервенции Китая в Корею и сделала вывод, что Китай совершил агрессию.

² См.: Определение агрессии. Резолюция 3314 (XXIX) ГА ООН от 14 декабря 1974 г. // Действующее международное право: Сборник документов в 3-х томах / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М., 1996-1997. Т. 2. С. 199-202.

³ Несколько ранее Генеральная Ассамблея установила в Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и об ограждении их независимости и суверенитета, «что вооруженное вмешательство является синонимом агрессии». См.: Резолюция 2131 (XX) Генеральной Ассамблеи.

В ст. 2 предусматривается, что применение государством вооруженной силы первым в нарушение Устава является *prima facie* актом агрессии. Однако Совету Безопасности в решении этого вопроса предоставлялась определенная свобода: он мог решить, что тот или иной акт не является агрессией в силу других соответствующих обстоятельств, например, не столь серьезный характер данного акта или его последствий.

В ст. 3 содержится перечень действий, которые, независимо от объявления войны, в соответствии со ст. 2 квалифицируются в качестве акта агрессии:

«а) вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства, или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

б) бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства¹;

с) блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства²;

д) нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы, или морские или воздушные флоты другого государства¹;

¹ Доклад Специального комитета по вопросу об определении агрессии содержит следующее примечание: «В отношении подпункта б) статьи 3 Специальный комитет согласился, что выражение «любое оружие» используется без проведения различия между обычным оружием, оружием массового уничтожения и любым другим видом оружия». См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Двадцать девятая сессия, Дополнение № 19 (А/9619, пункт 20).

² В докладе Шестого комитета содержится следующее положение в отношении Определения агрессии: «Шестой комитет достиг соглашения о том, что ничто в Определении агрессии, и в частности в статье 3 с), не может истолковываться как позволение государству блокировать, вопреки международному праву, пути свободного доступа к морю и от моря страны, не имеющей выхода к морю». См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Двадцать девятая сессия, пункт 86 повестки дня, документ А/9890, пункт 9.

е) применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;

ф) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

г) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них».

В ст. 4 говорится о неисчерпывающем характере этого перечня, а также о возможности для Совета Безопасности определять другие акты как агрессию в соответствии с Уставом ООН.

Важное положение содержится в п. 1 ст. 5 Декларации, в котором предусматривается, что никакие соображения любого характера, будь то политического, экономического, военного или иного, не могут служить оправданием агрессии.

Однако, рекомендательный характер этой Декларации, указание на то, чтобы использовать ее *по мере надобности* на практике ни к чему не привело. Право вето постоянных государств-членов блокировало любые попытки, даже в очевидных случаях, как например в случае оккупации Кувейта Ираком в 1990 г., назвать вещи своими именами и применить соответствующие меры. США и их союзники по блоку НАТО предпочли не запускать юридический механизм квалификации преступления агрессии, который мог

¹ В докладе Шестого комитета содержится следующее положение в отношении определения агрессии: «Шестой комитет достиг соглашения о том, что ничто в определении агрессии, и в частности в пункте d) статьи 3, не может истолковываться как наносящее ущерб полномочиям какого-либо государства осуществлять свои права в рамках национальной юрисдикции при условии, что осуществление этих прав не будет несовместимо с Уставом Организации Объединенных Наций». См.: Там же, пункт 10.

бы иметь в дальнейшем непредсказуемые последствия, а действовали в обход СБ ООН.

Вопрос об ответственности за преступление агрессии получил новый импульс при подготовке Статута Международного уголовного суда для наказания лиц, виновных в международных преступлениях, когда большинство делегаций государств высказалось за включение преступления агрессии в юрисдикцию Суда. Интересно, что в ходе дискуссий в Подготовительной комиссии большая группа стран настаивала на том, чтобы использовать определение агрессии, данное в резолюции ГА ООН от 14 декабря 1974 г. Однако представляется очевидным, что квалифицирующие признаки преступных действий государства не применимы к индивидам. Индивид вообще не может совершить преступление агрессии. Преступление агрессии совершает государство по отношению к другому государству. Ответственность же за преступление агрессии индивиды несут как руководители или организаторы, которые активно участвуют или отдают приказ «о планировании, подготовке, начале или проведении агрессии, совершаемой государством»¹. В этой связи весьма уместно напомнить о малоизвестной неудавшейся попытке вменить преступление агрессии бывшему президенту Югославии С. Милошевичу в Трибунале по бывшей Югославии, поскольку это преступление невозможно совершить государству в отношении части этого же государства.

Следует также подчеркнуть, что включение в юрисдикцию Международного уголовного суда в соответствии с п. «d» ст. 5 Римского статута преступления агрессии ни сколько не приблизит торжество международного уголовного правосудия, даже если будет выработана приемлемая дефиниция преступления агрессии и определены условия осуществления юрисдикции МУС в отношении этого преступления, поскольку ответственность индивида за это преступление неразрывно связана с преступной деятельностью государства: нет преступления, совершенного государством, — нет уголовной ответственности индивида. МУС, призванный рассматривать дела индивидов, не вправе вторгаться в сферу исклю-

¹ См.: Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Статья 16 // Ежегодник Комиссии международного права. 1996. Том II. Часть вторая. С. 43.

чительной компетенции Совета Безопасности ООН в том, что касается установления факта агрессии, а значит принимать к рассмотрению дела тех лиц, которые причастны к совершению агрессии, он может лишь в ситуациях, когда Совет Безопасности установил, что акт агрессии совершен¹.

В заключение следует отметить, что на Дипломатической конференции в Риме в 1998 г. Статут МУС отказались подписать два постоянных члена Совета Безопасности ООН — США и Китай. Из трех других членов СБ ООН Статут подписали и ратифицировали Великобритания и Франция, а Россия, хотя и подписала, но не ратифицировала его. Таким образом, как нам представляется, проблема квалификации преступления агрессии — это проблема не юридическая, она порождена политическими разногласиями постоянных членов Совета Безопасности ООН и практикой применения двойных стандартов.

Совет Безопасности, безусловно, нуждается в реформировании, но эта реформа должна проходить очень осторожно, так чтобы не подорвать всю систему безопасности ООН.

¹ См.: Черниченко С.В. Концепция юрисдикции Международного уголовного суда (некоторые проблемы и пробелы) // Международный уголовный суд и позиция России: Материалы конференции 9-10 июня 1998 г. М., 2000. С. 19.

ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ РОДНЫМ ЯЗЫКОМ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

К.М. Федоров

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Вопрос о региональных языках и языках национальных меньшинств является предметом особого внимания со стороны ряда международных организаций, в том числе и Совета Европы.¹ В 1988 г. Совет Европы учредил Постоянную Конференцию местных и региональных властей Европы (в настоящее время преобразована в Конгресс местных и региональных властей Европы), которая приняла важное решение о разработке специального акта по этому вопросу. После тщательного изучения сложившейся ситуации в области региональных языков и языков национальных меньшинств и последовавших за этим публичных слушаний с участием представителей около сорока языковых групп, Конференция приступила к выработке проекта документа. В резолюции 192 (от 16 марта 1988 г.) Постоянной Конференции был предложен текст хартии, а также Пояснительный доклад к тексту.² В Пояснительном докладе разъяснены основ-

¹ См.: Resolution 136 (1957) of the Consultative Assembly; Recommendation 285 (1961) of the Parliamentary Assembly; Recommendation 98 (1981) of the Parliamentary Assembly — Explanatory report, p. 3-5. European Charter for Regional or Minority Languages, explanatory report (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1993).

² Постоянная конференция местных и региональных властей Европы, 23 сессия, 15-17 марта 1988 г. Charter for Regional or Minority Languages, explanatory report. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1993. Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств от 5 ноября 1992 г. См.: Международное публичное право: Сборник документов в 2-х томах. Т. 2 / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М., 1996.

ные положения Хартии. Следует отметить, что Хартия призвана защищать и поддерживать региональные языки или языки меньшинств, как часть культурного наследия Европы. В ней содержатся положения о запрещении дискриминации в отношении использования этих языков, а также меры их активной поддержки, такие как обеспечение, насколько это возможно, использования региональных языков или языков меньшинств в сфере образования, в средствах массовой информации, создание условий для их использования в судопроизводстве и административной сфере, в экономической и общественной жизни, при проведении культурных мероприятий.

Право на пользование родным языком является одним из наиболее широко признанных прав, реализация которого тесно связана с возможностями выражения и сохранения культурной самобытности национального меньшинства. Это является отражением той важной роли, которую играет национальный язык и как средство общения, и как инструмент созидания национальной культуры, и как наиболее выразительный символ групповой идентичности. Язык является, таким образом, одним из ключевых элементов любой национальной культуры и самобытности, и его утрата очень часто ведет к необратимым последствиям и нередко является одним из первых симптомов ассимиляции. Этим и объясняется то место, которое отводится возможностям пользования родным языком не только в плане защиты культурной самобытности, но и защиты национальных меньшинств в целом. Право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на пользование родным языком закреплено в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, а при оценке его реализации, по мнению Ф. Капоторти, должны приниматься во внимание следующие аспекты: статус языков меньшинств; пользование языком в частной жизни; пользование языком меньшинств в публичной, общественной жизни (в исполнительной и законодательной ветвях власти, во взаимоотношениях с административными властями, в судах, в названиях географических мест); пользование языком в средствах массовой информации (газеты публикации, радио и телевидение); пользование языком в системе образования.¹

¹ См.: Capotorti F. Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. 1977 // UN Doc E/CN. 4/Sub 2/384/Rev1. C. 75-89.

Хартия также содержит перечень основных целей и принципов, на которых базируется этот документ. Среди них: признание региональных языков или языков меньшинств в качестве выразителей культурного богатства, уважение географического района каждого языка с тем, чтобы существующее или новое административное деление не создавало препятствий развитию данного языка; необходимость решительных действий по поддержке региональных языков или языков меньшинств в целях их сохранения, содействие или поощрение использования соответствующих языков в устной или письменной речи, в общественной и личной жизни и др. (ст. 7). Кроме того, п. 5 обязывает участников применять *mutatis mutandis* все принципы, закрепленные в ст. 7 и к «нетерриториальным» языкам.

Хартия получила одобрение и поддержку со стороны Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), что явствует из Заключения ПАСЕ № 142 (1988 г.), в котором среди прочего выражается уверенность в том, что прилагаемая к Резолюции 192 Хартия, во-первых, является достаточно гибким документом, который может успешно применяться в самых разных ситуациях, складывающихся на территории Европы, не затрагивая при этом принципов территориальной целостности и невмешательства в процесс нормального функционирования официальных государственных языков стран-членов Совета Европы, а, во-вторых, содержит в себе основные условия для обеспечения защиты и возрождения региональных языков и языков меньшинств, являя собой реальный и давно назревший первый шаг в указанном направлении.¹ В Заключении ПАСЕ также особо подчеркивается тот факт, что предметом проекта хартии являются языки, а не языковые меньшинства.²

В преамбуле этого документа отмечается, что «защита исторических региональных языков или языков меньшинств Европы, некоторые из которых находятся под угрозой возможного исчезновения, содействует поддержанию и развитию культурного бо-

¹ См.: Пункт 6 Заключения ПАСЕ. 4 октября 1988 г. на своем 40-м очередном заседании ПАСЕ обсуждает и принимает текст. См. также: Дос. 5933. Доклад Комитета по делам культуры и образования. Докладчик: де Пуиг (de Puig).

² Там же. Пункт 7.

гатства и традиций» и что «право пользоваться региональным языком или языком меньшинства в частной и общественной жизни является неотъемлемым правом в соответствии с принципами, зафиксированными в Международном пакте о гражданских и политических правах, и согласно духу Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод...».

В Пояснительном докладе указывается, что Хартия направлена на то, чтобы обеспечить защиту и развитие региональных языков и языков национальных меньшинств, а не языковых меньшинств ... основное внимание уделено культурным аспектам, а также использованию региональных языков и языков меньшинств во всех областях жизни тех, кто на них разговаривает. В Хартии не содержится указания на какие-либо индивидуальные права или коллективные права.... Но вместе с тем, обязательства, которые на себя возьмут страны-участницы Хартии в отношении статуса этих языков, а также необходимость в принятии этими странами соответствующих национальных законов в данной области очевидным образом повлияют как на ситуацию, связанную с жизнью национальных меньшинств в целом, так и на положение каждого их представителя в отдельности.¹

Впоследствии в соответствии с решением Комитета министров Совета Европы был учрежден межправительственный орган — специальный Комитет экспертов по делам региональных языков и языков меньшинств в Европе.

В продолжение этой инициативы, Комитет Министров учредил специальный Комитет экспертов по региональным языкам или языкам меньшинств (CAHRLR), которому было поручено составить хартию, приняв за основу текст, представленный Постоянной конференцией. Специальный комитет экспертов приступил к работе в 1989 г. и в 1992 г. представил окончательный текст проекта Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств.

Хартия была принята Комитетом министров на его 478-м заседании на уровне заместителей министров 25 июня 1992 г. и открыта для подписания 5 ноября 1992 г. Для вступления Хартии в силу необходимо было, чтобы ее ратифицировали пять стран-

¹ Там же. Пункт 11.

членов Совета Европы.¹ Процесс ратификации этого документа затянулся, и он вошел в силу лишь 1 марта 1998 г. На начало 2006 г. Хартия была ратифицирована девятнадцатью государствами, среди которых Армения, Австрия, Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Кипр, Лихтенштейн, Нидерланды, Норвегия, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Швеция и Швейцария. Еще тринадцать стран подписали хартию, но пока ее не ратифицировали.² Российская Федерация подписала Хартию 10 мая 2001 г. В настоящее время федеральными органами исполнительной власти России осуществляется проработка вопроса ратификации Хартии.

В первоначальных отчетах о выполнении Хартии, ряд государств-участников отметил причины ратификации ими данного документа. Швейцария, к примеру, указала на соображения национального и международного характера. С точки зрения национальных интересов, основным побудительным мотивом является сохранение «четырёхязычия», а в международном плане необходимость в ратификации продиктована тем обстоятельством, что «хартия представляет собой важный элемент мощного фундамента, необходимого для строительства новой Европы, основанной на принципах уважения культурного разнообразия».³ В тексте заявления, прилагаемого к ратификационной грамоте Лихтенштейна, говорится, что в государстве Лихтенштейн отсутствуют региональные языки и языки национальных меньшинств в том понимании, которое заложено в хартии. При этом в первоначальном докладе Лихтенштейна указывается на то, что ратификация им Хартии подчеркивает ту важность, которую эта страна придает Хартии, являющейся «средством защиты и поддержки региональных языков и языков национальных меньшинств, которые представля-

¹ См. п. 1 ст. 19 Хартии.

² К числу двенадцати стран, подписавших, но не ратифицировавших Хартию относятся: Азербайджан, Чешская Республика, Франция, Исландия, Италия, Люксембург, Мальта, Молдова, Румыния, Российская Федерация, Македония — бывшая республика в составе Югославии, а также Украина.

³ См.: MIN-LANG/PR (99) 7, 30 November 1999. P. 8.

ют собой часть европейского наследия, находящегося под угрозой исчезновения.¹

Франция, отметив позитивность основных положений Хартии, выступила со следующим заявлением во время подписания Хартии: «Поскольку основная задача Хартии заключается не в том, чтобы обеспечить признание или защиту национальных меньшинств, а в том, чтобы содействовать делу развития европейского языкового наследия, а также поскольку использование термина «группы лиц», разговаривающих на том или ином языке не обеспечивает предоставление коллективных прав, Франция рассматривает данный международный документ в соответствии с Преамбулой Конституции Французской Республики, в которой ... признается лишь понятие французский народ, состоящий из всех граждан вне зависимости от их происхождения, расы или вероисповедания».²

В Пояснительном докладе содержится разъяснение того положения, что в Хартии не рассматриваются региональные языки, языки нацменьшинств и официальные государственные языки «как соперничающие друг с другом и находящиеся в положении антагонизма», а сознательно проводится линия на межкультурное и межъязыковое взаимодействие, при котором «каждая категория, к которой относится тот или иной язык, имеет свое законное место».³ Указание на «межкультурный» и «многоязычный» подход можно найти также в Преамбуле Хартии,⁴ где «подчеркивается значение межкультурного и многоязыкового факторов и указывается на то, что защита и содействие развитию региональных языков и языков нацменьшинств, не должны осуществляться в ущерб государственным языкам и необходимости их изучения». В п. 14 Пояснительного доклада по этому поводу также сказано, что подобный межкультурный, многоязычный и т.д. подход «полностью соответствует ценностям, которые традиционно отстаивает Совет

¹ См.: MIN-LANG/PR (99) 1, 15 March 1999. P. 9; См. также доклад Комитета экспертов, действующего в рамках Хартии. ECRML (2001) 5 (Liechtenstein). P. 6.

² См.: Second ECRI report on France, 27 June 2000. P. 5.

³ Пояснительный доклад, п. 14.

⁴ Там же. Пункты 25-29, в которых содержится комментарий преамбулы Хартии.

Европы, и его стремлению содействовать сближению между народами, расширению европейского сотрудничества и улучшению взаимопонимания между различными группами населения в рамках государства на межкультурной основе».

По мнению специалистов, не совсем ясно, представляют ли собой эти «межкультурные и многоязыковые факторы» общую ценность для всего общества, включая и тех граждан, которые не являются носителями упомянутых региональных языков и языков меньшинств, хотя формулировка, содержащаяся в Преамбуле Хартии ясно указывает на то, что в данном случае подразумеваются именно общие ценности.¹ Если предположить иное, то это означало бы «отход» от системы ценностей, которыми руководствуется Совет Европы, что никоим образом не могло входить в планы создателей проекта текста этого документа. Именно поэтому далее в Преамбуле говорится о необходимости создания Европы, «основанной на принципах демократии и культурного разнообразия».

Важным моментом является и то, что в тексте Хартии при рассмотрении конкретного вопроса не наблюдается отхода от общих ценностей. Важность и значение принципов, положенных в основу межкультурных отношений и выступающих в роли катализатора интеграционных процессов в век глобализации, сопровождающейся мощными миграционными потоками, невозможно переоценить. Данная оговорка нам представляется необходимой, поскольку, как отмечается в Пояснительном докладе, «в Хартии не рассматривается положение дел с новыми, зачастую неевропейскими языками, которые появились в государствах-участниках Хартии в результате имеющего место в последнее время притока мигрантов» (п. 15). Данное ограничение отражено в ст. 1 Хартии при определении понятия «региональных языков или языков национальных меньшинств». Хотя согласно ст. 1 этого документа в данное понятие не входят «языки мигрантов», в Пояснительном докладе говорится о

¹ См. М.А. Martin Estebanez, “Linguistic Diversity and the Council of Europe: the European Charter for Regional or Minority Languages and Council of Europe Policies”, Workshop on Linguistic Diversity and European Law (Florence: European University Institute, RSCAS-Law, 12-13 November 2000). P. 10-25; B. de Witte (ed.), Linguistic Diversity and European Law (Antwerp: Intersentia).

«происходящем в последнее время притоке мигрантов» в Европу. Как видно на примере носящих более частный характер положений ст. 4 Хартии, в ее задачу не входит отход от носящих более общий характер принципов межкультурных отношений: здесь сказано, что Хартией не предусмотрено отклонение от уже «существующих режимов защиты» языков — будь то на национальном или международном уровнях, — даже если они и выходят за рамки действия настоящей Хартии.

Термины «региональный» и «национальных меньшинств» применительно к языкам используются в Хартии в отношении менее распространенных языков. Как явствует из Пояснительного доклада, термин «региональный» служит для обозначения разговорного языка, используемого на ограниченной территории государства, на которой на этом языке может разговаривать большая часть населения. Термин же языки «меньшинств» служит для определения тех языков, на которых говорят лица, рассредоточенные по всей территории государства, либо «группа лиц, которая, хотя и сосредоточена в той или иной части территории государства, все же является численно меньшей, чем население в данном регионе, говорящее на языке большинства жителей данного государства». Поэтому оба эти признака соотносятся с основанными на фактах реальными критериями, а не с юридическими понятиями, с утверждением параллельно действующего принципа, в соответствии с которым существование национальных меньшинств является вопросом факта, а не права. Между тем в Хартии не приводится примеров того, какие языки относятся к региональным или языкам национальных меньшинств.

В ст. 1 Европейской хартии дается определение региональных языков, или языков меньшинств, согласно которому ими являются те языки, которые «традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства; и отличаются от официального языка (языков) этого государства». Совершенно справедливо, как нам кажется, В.В. Кочарян указывает, что в число этих языков не входят диалекты государственного языка (языков) этого государства и языки мигрантов». Из смысла ст. 1, таким образом, следует, что Хартия касается именно языков национальных меньшинств; упоминания же о «региональ-

ных культурах», по-видимому, вызваны неготовностью некоторых государств признавать наличие на своей территории национальных меньшинств¹.

Отличительной особенностью рассматриваемого документа является содержащаяся в нем гибкость и эластичность механизма возложения на государства обязательств. Этот механизм, регламентированный ст. ст. 2 и 3 Европейской хартии, включает в себя два новаторских элемента: во-первых, устанавливается некоторый необходимый минимум обязательств, которое должно взять на себя государство, присоединяясь к Хартии, и, во-вторых, предусматривается альтернативность и возможность выбора между этими предусмотренными обязательствами. Так, п. 2 ст. 2 предусматривает, что каждая участвующая сторона при ратификации, принятии или одобрении обязуется применять минимум тридцать пять пунктов или подпунктов, отобранных из положений части III Хартии («Меры, содействующие использованию региональных языков и языков меньшинств в общественной жизни...»), которая содержит конкретные обязательства государств, включая по крайней мере по три, выбранных из ст. 8 («Образование») и ст. 12 («Культурные мероприятия и средства их обеспечения»), и по одному, выбранному из ст. 9 («Судебные власти»), ст. 10 («Административные органы и государственные службы»), ст. 11 («Средства массовой информации») и ст. 13 («Экономическая и общественная жизнь»). При этом не исключается и возможность в будущем присоединения государства и к другим обязательствам (п. 2 ст. 3).

Как уже отмечалось, в части III Европейской Хартии о региональных языках или языках меньшинств содержатся конкретные положения, гарантирующие национальным меньшинствам принятие государствами определенных мер, направленных на реализацию их права на пользование родным языком. Таких положений множество, около восьмидесяти, и вряд ли имеет смысл приводить их содержание, тем более их мы еще коснемся, отметим только, что в Хартии право на пользование родным языком гарантируется, в той или иной степени, практически во всех сферах общественной жизни, как то: образование, судебные процедуры, отношения с

¹ См.: Кочарян В.В. Международное право и национальные меньшинства. Ереван, 1999. С. 99.

государственными органами, культура, средства информации, социально-экономическая жизнь и даже трансграничные обмены и сотрудничество.

Учитывая диапазон охватываемых сфер, объем обеспечиваемых гарантий, детальность проработки соответствующих процедур и положений, можно, видимо, утверждать, что Европейская Хартия является одним из наиболее передовых и высоких стандартов в области защиты прав национальных меньшинств, применение которых было бы полезным не только в рамках Совета Европы, но и на более широком региональном и универсальном уровнях.

Сказанное вовсе не означает, что Хартия лишена недостатков. Так, можно отметить отсутствие в ней каких-либо положений, касающихся использования членами национальных меньшинств своих имен и Фамилий на родном языке и в соответствующей форме. В отличие от Хартии, другие принятые в последний период документы регламентируют и этот немаловажный аспект выражения и сохранения языковой самобытности, да и самобытности как таковой. Пункт 1 ст. 11 Рамочной конвенции о защите меньшинств Совета Европы устанавливает, что «участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право пользоваться своей фамилией и своим именем (отчеством) на языке этого меньшинства, а также право на официальное признание их в соответствии с предусмотренными их правовой системой условиями». Надо отметить, что кроме этого Рамочная конвенция достаточно подробно затрагивает и другие вопросы, касающиеся сохранения языковой самобытности национальных меньшинств. Так, ее ст. 11 обязывает участников конвенции признавать, что «каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право размещать на видном для общественности месте вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства» (п. 2), а также устанавливается, что «в районах традиционного проживания большого числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, участники обеспечивают в рамках своей правовой системы, включая, в случае необходимости, соглашения с другими государствами, и с учетом их особенностей, установку указателей традиционных местных названий, названий улиц и других топографических указате-

лей для населения и на языке меньшинства, если имеется достаточная потребность в таких указателях» (п. 3).

Важным правом, также направленным на создание возможностей для сохранения и развития языковой самобытности меньшинств, является право членов национальных меньшинств на доступ к изучению родного языка. Выражение, сохранение и развитие культурной самобытности меньшинств, одним из важных элементов которой является национальный язык, невозможно без создания условий для ее воспроизводства, которое в случае с языком может осуществляться путем его преподавания подрастающим поколениям. Можно сказать, что, по сути, без обеспечения доступа к изучению родного языка существенно девальвируется значимость и смысл реализации права на пользование родным языком, ибо при отсутствии возможностей обучения родному языку через одно-два поколения могут наступить те же негативные для меньшинства последствия, что и при отсутствии возможностей или при запрещении пользования родным языком.

Вопросам образования посвящена и ст. 8 Европейской Хартии о региональных языках или языках меньшинств, по крайней мере три из более двадцати положений которой на выбор обязательны для государств-участников. Эти положения предусматривают возможность обучения на родном языке на всех стадиях образования: дошкольном, начальном, среднем, профессионально-техническом и высшем. Государствам предлагается в соответствии со своими возможностями и конкретными условиями выбрать, какая ступень образования должна предусматривать возможности для членов меньшинства обучаться на родном языке. Возможность выбора относится не только к стадиям образования. Так, например, относительно начального образования предусматриваются следующие варианты: «(а) i) обеспечивать доступность дошкольного образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или ii) обеспечивать доступность существенной части дошкольного образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или iii) применять одну из мер, предусмотренных в предыдущих подпунктах i и ii, по крайней мере к тем ученикам, чьи семьи просят об этом и количество которых считается достаточным для этого; или iv) содействовать или поощрять применение мер, упомянутых в предыдущих подпунктах i-

iii, если государственные органы не обладают прямой компетенцией в сфере дошкольного образования...»

Другим правом национальных меньшинств, также тесно связанным с выражением, сохранением и развитием их языковой самобытности, является право на распространение и доступ к информации на родном языке.

Довольно подробно регламентирует реализацию этого права национальных меньшинств и соответствующие обязательства государств и ст. 9 Рамочной конвенции Совета Европы: «1. Участники обязуются признавать, что право каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу выражения включает свободу придерживаться какого-либо мнения и получать и обмениваться информацией и идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от границ, Участники обеспечивают в рамках своих правовых систем, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в их доступе к средствам массовой информации. 2. Пункт 1 не лишает Участников требовать лицензирования, без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев, звукового радио- и телевизионного вещания или кинематографической деятельности. 3. Участники не препятствуют созданию и использованию лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, печатных изданий. В том, что касается правовой основы звукового радио- и телевизионного вещания, они обеспечивают, насколько это возможно, и с учетом положений пункта 1, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, располагали возможностью создавать и использовать свои собственные средства массовой информации. 4. В рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры с тем, чтобы содействовать доступу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам массовой информации и с тем, чтобы поощрять терпимость и содействовать культурному плюрализму».

Отмечая, что рассматриваемое нами право национальных меньшинств закреплено в этих документах достаточно четко и определено, можно все же заметить, что их соответствующие формулировки не дают нам полного представления об корреспондируемых обязательствах государств. В этом смысле определенный

интерес могут представить положения ст. 11 Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств, которые способны помочь выявить как возможные конкретные формы реализации меньшинствами своего права на распространение и доступ к информации на своем родном языке, так и уяснить подкрепляющие их обязательства государств. Итак, согласно Европейской Хартии, государства обязаны принимать хотя бы одно из следующих положений ст. 11: «1.(а) в той степени, в какой радио и телевидение выполняют роль государственной службы: (i) обеспечивать создание по крайней мере одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств; или (ii) поощрять или содействовать созданию по крайней мере одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств; или (iii) принимать соответствующие меры для того, чтобы структуры телерадиовещания предусматривали наличие программ на региональных языках или языках меньшинств; (b) (i) поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одной радиостанции, вещающей на региональных языках или языках меньшинств; или (ii) поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе радиопрограмм на региональных языках или языках меньшинств; (c) (i) поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одного телевизионного канала, вещающего на региональных языках или языках меньшинств; или (ii) поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе телевизионных программ на региональных языках или языках меньшинств; (a) поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств; (e) (i) поощрять и/или содействовать созданию и/или поддержке по крайней мере одной газеты на региональных языках или языках меньшинств; или (ii) поощрять и/или содействовать публикации на регулярной основе газетных статей на региональных языках или языках меньшинств; (f) (i) оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств, если законом предусматривается финансовая поддержка средств массовой информации в целом; или (ii) распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на

региональных языках или языках меньшинств; (д) оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств. 2. Участники обязуются гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или близкой региональному языку или языку меньшинства, и не препятствовать ретрансляции радио- телевизионных передач на таком языке из соседних стран. Равным образом они обязуются следить за тем, чтобы в печати не создавались никакие ограничения свободы выражения мнений и свободного распространения информации на языке, используемом в форме идентичной языку меньшинств... 3. Участники обязуются обеспечивать, чтобы интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, были представлены или принимались во внимание в тех органах, которые могут быть учреждены в соответствии с законом и с задачей гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации».

В Российской Федерации действует Межведомственная рабочая группа по вопросу ратификации Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств, на заседаниях которой выявились значительные трудности в вопросах толкования терминов «национальные меньшинства», «региональные языки», «языки меньшинств», а также в вопросах обеспечения доступности образования на региональных языках или языках меньшинств, трудности в сопоставлении российского и международного законодательства, связанные с нетождественностью терминологии и разночтениями понятий.

По вопросу ратификации Хартии Минрегионом России и другими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации был проведен ряд конференций и круглых столов, на которых обсуждалась целесообразность ратификации Хартии Российской Федерации.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

И.Г. Шлющенко

старший преподаватель кафедры гражданского и коммерческого права
Новгородского государственного университета

Новгородская область имеет наиболее благоприятное географическое и транспортное расположение. По ее территории проходят основные железнодорожные, автомобильные и водные транспортные магистрали. Эти магистрали связывают Санкт-Петербург и Москву. Кроме того, следует отметить, что область удалена от «горячих точек», имеет почти однородный состав населения. Это в определенной части гарантирует отсутствие национальных проблем и этнических конфликтов.

Все это, безусловно, послужило толчком для многих вынужденных переселенцев, трудовых мигрантов к поискам житейского счастья именно в древнем славянском крае.

Главная причина важности темы миграции для Новгородской области является катастрофическая ситуация с восполнением человеческих ресурсов. С 1992 г. в областном центре наблюдается естественная убыль населения, она превышает цифры прироста населения. При количестве населения во всей Новгородской области около семисот тысяч человек такие темпы демографической деградации ведут в пропасть. В 2006 г. в Новгородской области родился 6601, а умер 7651 человек. Данную проблему можно решить за счет мигрантов. И частичное восполнение происходит. В 2004 г. за счет притока мигрантов снижение численности населения составило всего 270 человек. Однако, возникает другая проблема уменьшение трудоспособного населения. По прогнозам социологов, к 2013 г. количество трудоспособного населения только в Великом Новгороде уменьшится на 12 000 человек.

Всю миграцию можно разделить на три условных потока. Первый — вынужденная миграция, когда наши соотечественники за рубежом хотят вернуться в Россию. Тут жесткого регулирования быть не может, пусть приезжают.

Два других потока — это трудовая миграция, легальная и нелегальная. Эти потоки должны регулироваться. С одной стороны, существующая демографическая ситуация, когда население существенно убывает, заставляет нас целенаправленно заниматься привлечением в страну иностранной рабочей силы из ближнего и дальнего зарубежья. С другой — надо периодически оглядываться: соблюден ли баланс?

Число разрешений на привлечение иностранной рабочей силы квотируется. Нелегальная миграция — просто пресекается.

Законное привлечение иностранной рабочей силы выглядит следующим образом: заинтересованный в этом работодатель подает заявку с указанием кого именно и на какие должности он хочет пригласить. Служба трудоустройства сверяются; пытался ли данный работодатель найти интересующих его специалистов на месте? Другие службы проверяют потенциальных работников — на благонадежность, на СПИД и т.д. Если вопросов не возникает управление ФМС выдает разрешение на год, за которое работодатель платит госпошину в 3000 рублей, а сам гражданин желающий работать в России — 1000 рублей.

По данным ГУ « Центр занятости населения города» в минувшем году от новгородских работодателей поступило 79 заявок на привлечение 289 иностранных специалистов. Около 60% из них работали в строительной отрасли, 15% — в промышленности, 13% — на предприятиях общественного питания и торговли. Разрешение на привлечение иностранной рабочей силы дается в том случае, когда соответствующие специалисты отсутствуют у нас.

Предприятия со иностранным капиталом приглашают из зарубежья руководящий состав. Так 2006 г. одно из предприятий со стопроцентным иностранным капиталом просило разрешение на привлечение специалиста на должность финансового директора.

Это светлая часть трудовой миграции, легальная.

Численность незаконных мигрантов, осевших на новгородчине, за последние годы экспертами оценивается в шесть тысяч человек. В отличие от первых волн мигрантов — как правило, людей

трудоспособного возраста, имеющих образование, — теперь больше приезжают пенсионеры, которые не способны заменить молодежь, которая бежит в близлежащие столицы.

Основные сферы привлечения иностранных работников без должного оформления — лесозаготовки, строительство, торговля, в последнее время — транспорт. На новгородчину едут преимущественно из республик Северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии. Основные страны, откуда к нам едут, — Казахстан, Украина, Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан. Предположительно на территории Новгородской области в настоящее время находятся около шести тысяч незаконных мигрантов. По данным управления ФМС по Новгородской области, число нелегальных трудовых мигрантов в целом по области изменяется в зависимости от сезона. Количество нелегалов вызвано бурным ростом в жилищном строительстве и других отраслях Новгородской области. Чаще всего на работу «в тени» приглашаются граждане Узбекистана. Специалисты ФМС связывают это с их личной низкой грамотностью.

Следует отметить, что многие иностранные граждане прибывают в Новгород легально, а впоследствии меняют цель прибытия, устраиваются на работу без получения необходимых разрешений и уплаты платежей. Данные лица не интегрируются в наше общество, а ведут обособленный образ жизни. Занятые в рыночной торговле выходцы из Средней Азии в последнее время предпочитают получать не разрешение на работу, а разрешение на временное проживание или гражданство, а это другие документы и другой статус.

Дальнейшее развитие ситуации с миграционными потоками в Новгородской области спрогнозировать довольно сложно; очень часто переписываются законы, нередко с «обратным» результатом.

К последним изменениям федерального законодательства, предполагающего уменьшение процента иностранцев в сфере торговли, работающие на рынках области, иностранцы отнеслись скептически. У них есть уверенность, что все эти меры можно обойти.

Однако, Указом Губернатора Новгородской области от 1 февраля 2007 г. образована областная координационная комиссия по вопросам регулирования внешней трудовой миграции и организации деятельности розничных рынков.

В целях выработки мер по улучшению демографической ситуации начала работу группа по разработке Концепции демографического развития Новгородской области на период до 2015 г.

О МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ ПОНЯТИИ «КОСМИЧЕСКИЙ МУСОР»

Е.А. Якушева

студентка юридического факультета
Российского университета дружбы народов

Настоящая тема полностью соответствует профилю нашей конференции, посвященной творческому наследию профессора Игоря Павловича Блищенко. Это в равной мере относится как к международному космическому праву, так и к международному экологическому праву. Напомним, что в середине 80-х гг. прошлого столетия обе эти отрасли международного права оказались в центре его внимания: в 1985 г. был опубликован учебник «Международное космическое право» под ред. А.С. Пирадова, в котором три главы из восьми написаны И.П. Блищенко. В 1984 г. увидела свет коллективная монография «Международные организации и разоружение», в которой глава, посвященная военному воздействию на природную среду, принадлежит перу И.П. Блищенко. Приблизительно в это же время в австрийском журнале на английском языке была опубликована его статья (в соавторстве), посвященная защите природной среды в условиях военных действий. Как раз на стыке указанных двух отраслей международного права и находится проблема международно-правового определения понятия «космический мусор».

Проблемы привнесения инородных веществ в природную среду Земли из космоса и засорения околоземного космического пространства продуктами деятельности человека среди прочих негативных последствий практической космонавтики (локальное токсичное загрязнение облаков, выпадение кислотных дождей, изменение погодных условий и увеличение содержания в воздухе взвешенных частиц в районе старта ракет-носителей; разрушение озонового слоя; возникновение искусственных облаков; возникно-

вление различного рода аномалий в виде свечения ионосферы, изменения распространения радиоволн, возбуждения волновых явлений различного рода, в связи с образованием ионосферных «дыр»; радиоактивное загрязнение окружающей среды в результате аварийных ситуаций с космическими летательными аппаратами, оборудованными радиоизотопными и ядерными энергетическими установками) раньше других оказались «вовлеченными» в орбиту международно-правового регулирования, что можно объяснить их особой опасностью для жизнедеятельности человека.

Как результат, уже в Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. была включена ст. IX, в соответствии с которой «Государства — участники Договора осуществляют изучение и исследование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, таким образом, чтобы избегать их вредного загрязнения, а также неблагоприятных изменений земной среды вследствие доставки внеземного вещества...».

Гораздо сложнее обстоит дело с решением проблемы техногенного засорения околоземного космического пространства и международно-правовым определением понятия «космический мусор». Проблема засорения околоземного космического пространства «космическим мусором» как чисто теоретическая возникла по существу сразу после запусков первых искусственных спутников Земли в конце 1950-х гг. Официальный статус на международном уровне она получила после доклада Генерального секретаря ООН под названием «Воздействие космической деятельности на окружающую среду» от 10 декабря 1993 г., где особо отмечено, что проблема имеет международный, глобальный характер: нет засорения национального околоземного космического пространства, есть засорение космического пространства Земли, одинаково негативно влияющее на все страны, прямо или косвенно участвующие в его освоении.

Опасность столкновения с таким «мусором» действующих космических летательных аппаратов и работающих в открытом космосе космонавтов с каждым годом возрастает, превратившись сегодня в серьезную практическую проблему. Так, еще в 1964 г. навигационный спутник США «Транзит» с радиоизотопным ис-

точником энергии не смог выйти на орбиту. Устройство с плутонием-238 распалось в атмосфере и рассеялось по всему земному шару, втрое увеличив содержание этого изотопа в окружающей среде. В 1978 г. советский спутник «Космос-954» вошел в атмосферу и развалился на части, разбросав радиоактивные осколки в северо-западных районах Канады.

На возвращенном на Землю после почти 6-летнего пребывания на орбите американском спутнике-платформе LDEF, было обнаружено около 500 выбоин от частиц искусственного происхождения размером от 0,01 см и более. В 1996 г. в результате столкновения с осколком разорвавшейся верхней ступени ракеты-носителя «Ариан» была частично нарушена работоспособность космического аппарата CERISE. В ходе полетов многоразового транспортного космического корабля «Шаттл» орбитальные ступени выполняли маневры уклонения, с тем, чтобы исключить катастрофические столкновения с крупными объектами космического мусора. Уклоняющие маневры во избежание столкновения с крупными фрагментами мусора выполняли также два непилотируемых спутника: ERS-1 в июне 1997 г. и SPOT-2 в июле 1997 г.

В целом у проблемы космического мусора как у всякой сложной и актуальной проблемы существует несколько измерений: научное, техническое, юридическое, экологическое и др. Среди юристов в настоящее время выявились две точки зрения по данному вопросу. Ряд юристов полагает, что такой мусор не должен рассматриваться в качестве космических объектов или их частей. Это означает, что вышедший из строя или из-под контроля космический объект, а также распавшиеся в результате взрыва осколки не должны рассматриваться в качестве космических объектов или их частей. Тем самым любой ущерб, причиненный таким космическим мусором, окажется вне сферы действия Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическим объектом 1972 г. Другие считают, что космический мусор должен охватываться понятием космических объектов и их частей (С. Горюнов, Б. Ченг, И. Дидерикс-Фершоор и др.). Российские юристы придерживаются аналогичной позиции (Э.Г. Жукова).

В категорию т.н. космического мусора в настоящее время принято включать отработавшие верхние ступени ракет-носителей и разгонные блоки, отслужившие свой срок космические аппара-

ты, в том числе отделившиеся от них в космосе элементы конструкции (переходники, крышки, пироболты). Сюда же относятся потерянные космонавтами при выходе в открытый космос перчатки, отвертки, кинокамеры, а также многочисленные фрагменты, образовавшиеся в результате самопроизвольных взрывов или столкновений объектов.

Несмотря на, казалось бы, сложившееся единодушие в понимании той угрозы, которую несет в себе «космический мусор» для пилотируемой и непилотируемой космонавтики, международно-правовое определение этого понятия сегодня вызывает серьезные затруднения. В этой связи Г.П. Жуков в учебнике «Международное космическое право», опубликованном в 1999 г. справедливо отмечает: «Сложным является определение понятия «космический мусор». В ходе обсуждения этого вопроса в Научно-техническом подкомитете Комитета ООН по космосу в 1997 г. было предложено определение космического мусора, в котором отмечалось, что речь должна идти о нефункционирующем искусственном космическом объекте, включая его фрагменты и части, неспособном возобновить свою деятельность. При этом не имеет значения возможность осуществить идентификацию его собственника»¹.

Тем не менее, большинство космических держав, принимая самое активное участие в подготовке доклада Научно-технического подкомитета по космическому мусору Комитета ООН по космосу, тем не менее, весьма осторожно относились к идее переноса обсуждения данного вопроса в Юридический подкомитет.

В частности, Россия и США исходят из того, что доклад Научно-технического подкомитета по космическому мусору должен быть самым тщательным образом изучен, в том числе экспертами космической промышленности. Только на основе замечаний последних можно принимать решение о передаче вопроса на рассмотрение Юридического подкомитета.

Заметим, что все это происходит в рамках Комитета ООН по космосу, который по всеобщему признанию является сегодня главным органом ООН, осуществляющим кодификацию и про-

¹ См.: Международное космическое право / Отв. ред. Г.П. Жуков, Ю.М. Колосов. М., 1999. С. 78.

грессивное развитие международного космического права, действующая часть которого дает нам лишь косвенное определение космического мусора. Напомним, что в соответствии ст. I Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., «термин «космический объект» включает составные части космического объекта, а также средство его доставки и его части». Но здесь же возникает ряд вопросов: можно ли настолько расширительно толковать содержащиеся в ст. I определение космического мусора, чтобы включать в него любые техногенные частицы лишь только на том основании, что своим происхождением они обязаны космическим объектам, средствам их доставки или их составным частям? Можно ли квалифицировать в качестве составных частей космических объектов или частей средств их доставки малейшие фрагменты или даже частицы краски, отслаивающиеся от таких объектов? Насколько реальным является определение происхождения таких маленьких частиц, без чего невозможно вменить в вину любую ответственность за вызванный ими ущерб по действующему международному космическому праву?

Несмотря на то, что эта тематика привлекает внимание многих национальных исследовательских центров, космических агентств и с различной степенью углубленности периодически обсуждается на многочисленных комитетах и комиссиях международных организаций, таких как Международная астронавтическая федерация (IAF), Комитет по Исследованию Космического пространства Международного совета Научных союзов (COSPAR), Международном телекоммуникационном союзе (ITU), Международном институте космического права (ICJ) и других, представляется, что множественность версий определения «космического мусора» затрудняет решение вопроса о международной ответственности государств за ущерб, причиненный космическими объектами и их составными частями окружающей среде, лицам или другим объектам. Между тем, потребность в единообразном международно-правовом понимании «космического мусора» сегодня ощущается особенно остро в условиях общего роста числа орбитальных обломков и расширением сферы их распространения в околоземном пространстве.

В этой связи, по нашему мнению, определенный интерес для правотворчества по рассматриваемому вопросу может представлять проект международного документа по защите окружающей среды от ущерба, вызванного космическим мусором, подготовленный в рамках Ассоциации международного права и одобренный на ее 66-й Конференции в Буэнос-Айресе в августе 1994 г. В соответствии с этим документом, космический мусор включает в себя «искусственные объекты в космическом пространстве, отличные от активных или другим способом полезных спутников, когда не ожидается какого-либо разумного изменения в этих условиях в предвидимом будущем». При этом, сфера действия документа должна распространяться на космический мусор, который вызывает или может вызвать прямой или косвенный, немедленный или разнесенный по времени ущерб окружающей среде, лицам или объектам.

СТАНОВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ

В.Н. Яловега

кандидат юридических наук, доцент
Уфимский юридический институт МВД России

Проблеме прав человека посвящено немало количество публикаций. Вместе с тем, в настоящее время вряд ли можно сказать, что достигнута полная ясность в определении сущности прав человека, что делает актуальным теоретический анализ концепций прав человека и методов их осуществления. Значимость проблемы связана с тем, что выбор концепции прав человека существенно влияет на процесс их реализации.

Либеральная концепция прав человека начала формироваться в новое время в ходе антифеодальной борьбы. Революционный класс — буржуазия — опиралась на принципы прав человека, основанные на идее свободы индивида. В документах первых буржуазных революций, в первую очередь в Декларации прав человека и гражданина (принятой во Франции в 1789 г.) были сформулированы гражданские и политические права, признанные первым поколением прав. Суть гражданских и политических прав состоит в ограничении роли государства в духовном, социально-экономическом регулировании. Либеральная концепция прав человека основана на приоритете негативных (гражданских и политических) прав, призванных защитить личность от государства, так как по словам Р. Дарендорфа «между либералами и государством всегда существовала напряженность».¹

¹ См.: Darendorf R. Die Chancen der Krise: Uber die Zukunft des Liberalismus.- 2. Aufl.- Stuttgart. 1983. S.135.

По мнению сторонников либерализма многие законодательно закрепленные социальные права « не влекут за собой никаких позитивных изменений.

В этом отношении с ними резко контрастируют традиционные либеральные права, включение которых в состав правовых актов имело большое значение». По мнению Касса Р. Санстайна, конституционное закрепление социальных прав не только бесполезно но и вредно. «Позитивные (т.е. социально-экономические — В.Я.) права, — пишет он, — не согласуются с общим стремлением искоренить в гражданах... чувство зависимости от государства и его поддержки и стремлением поощрить частную инициативу личности... Если позитивные права начинают рассматриваться гражданами как неотъемлемые права, даруемые им государством, это может оказать негативное влияние на личную инициативу и предприимчивость».¹ Ряд авторов критикуют социально-экономические права с точки зрения затрат на их реализацию. «Расходы на обеспечение негативных (гражданских и политических — В.Я.) свобод невелики, — пишет Ричард А. Познер, — а преимущество огромно: эти права являются краеугольным камнем рыночной экономики и демократического правления. Расходы на позитивные свободы намного больше, а их преимущества сомнительны. Многие позитивные права, такие как финансовая помощь бедным, государственное образование и субсидируемое государством здравоохранение по своим целям и результатам являются актом перераспределения, а не производства каких-либо ценностей и могут способствовать стеснению производительности труда».²

Идеология либерализма сводила функции государства до минимума. Исходили из того, что свободные и независимые друг от друга индивиды способны сами по взаимному согласию регулировать отношения между собой и нуждаются только в том, чтобы эти отношения получили надежную защиту со стороны государства,

¹ См.: Касс Р.С. Против позитивных прав // Российский бюллетень по правам человека. 1995. Вып.6. С. 20.

² См.: Ричард А.П. Цена обеспечения юридических прав // Конституционное восточноевропейское обозрение. 1995. № 3(12). С. 47-48.

которое должно гарантировать правопорядок, но не должно вмешиваться в экономику и социальную сферу.

Однако опыт показал, что рынок не ограниченный социальными противовесами, носит деструктивный характер. Рынки врожденно аморальны. Более того, по мнению известного финансиста Дж. Сороса, «отсутствие морали у рынков подорвало мораль даже в тех сферах, где общество не может без нее обойтись».¹ В частности, неконтролируемый рынок ведет к неконтролируемому росту неравенства.

Развитие капиталистического общества в XIX в. показало, что провозглашение и закрепление первого (либерального) поколения прав человека не привело к созданию благоприятных условий жизни для всех.

Ранний капитализм породил новый этап борьбы за свободу и права человека, борьбу за предоставление обществом всем людям возможностей для реализации их нарушенных потребностей и основных жизненных целей. сформировались права второго поколения — т.е. социальные, экономические и культурные права.

Как пишет Б. Уэстон, они явились ответом на недостатки капиталистического развития, в основу которого легла абсолютная концепция индивидуальной свободы, что вело к эксплуатации рабочего класса и колониальных народов.²

Права первого поколения в буржуазной политической и правовой мысли квалифицировались как негативные, так как направлены на защиту от какого-либо вмешательства, в том числе и государственного, в осуществлении гражданских прав (прав члена гражданского общества) и политических прав (прав участника политической жизни).

Иная природа у социальных прав. Для их осуществления недостаточно воздерживаться от вмешательства в сферу индивидуальной свободы. Задача состоит в том, чтобы создавать социальные программы и вести всестороннюю работу, которая позволила бы гарантировать социальные, экономические и культурные права.

¹ См.: Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности / Пер. с англ. М., 1999. С. 222.

² Цит. по: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы реальность. М., 1991. С. 29-30.

Таким образом в отличие от либеральной, социалистическая концепция прав человека предусматривала как расширение прав так и увеличение роли государства в их осуществлении.

Сторонники социализма и в реформистском и в революционном его понимании считали, что государство с минимальными функциями в соответствии с либеральными представлениями, — считающее экономические и общественные сферы частным делом граждан, по отношению к которым оно «нейтрально», становится важнейшей предпосылкой для неконтролируемого развития власти экономически сильных так как в обществе с неравным распределением собственности и власти люди неравноправны. Теория социализма возлагает на государство социальную ответственность.

Первый председатель Общегерманского рабочего союза Фердинанд Лассаль в работе «Наука и рабочие» (1863 г.) писал: «Если идея дворянства ставила значение индивида в зависимость от знатности происхождения и определенного общественного положения, то нравственная идея буржуазии указывала, что подобное правовое ограничение несправедливо, что индивид имеет значение как таковой и ему необходимо гарантировать ни что иное, как беспрепятственную самостоятельность и развитие своих сил. Если бы мы от природы были одинаково богаты, одинаково умны, одинаково образованны, то было бы достаточно этой нравственной идеи. Но так как такого равенства не существует и не может существовать, так как мы являемся в этот мир не просто людьми, но уже с определенными различиями во владении собственностью и в дарованиях, которые ведут затем к еще большим различиям из-за неодинакового образования, то этой идеи ни в коем случае недостаточно».¹

Один из основателей Социал-демократической рабочей партии в 1869 г. и многолетний председатель СДПГ Август Бебель в своей работе «Наши цели» подчеркивал: «Буржуазная демократия исходит из той точки зрения, что политическая свобода есть все, что только может требовать человек... «Политическая свобода не может быть одинаковой для всех, пока существует экономическое неравенство. Свобода прекращает свое существование там, где ею начинают попользоваться в ущерб другому, т.е. где ею нарушается

¹ См.: Лассаль Ф. Избранные сочинения. М., 1993. С. 1920.

неравенство... Экономически лучше обеспеченные всегда будет оказывать давление на устроенного хуже... Рабочий мало заинтересован в государстве, в котором политическая свобода есть только цель. Что его побуждает завоевывать политическую свободу и равноправие, есть перспектива добиться с их помощью экономической независимости».¹

Известный деятель германской социал-демократии Курт Шумахер в своей диссертации со ссылкой на Фердинанда Лассаля писал, что «целью государства... являются то, чтобы отдельные лица благодаря этому единению были в состоянии добиться определенного объекта знаний, власти и свободы, которые для них, как для отдельных лиц, были бы просто недостижимы».²

Зарождение международно-правового регулирования труда относится к началу XX в. и является результатом совокупного действия многих факторов, в числе которых борьба трудящихся, требования профсоюзов, влияние идей выдающихся мыслителей XIX в., стремление различных государств, а также предпринимателей уравнивать условия конкуренции на международных рынках. Важную роль в активизации деятельности государств в этой области сыграло давление социал-демократических партий и леволиберальных кругов, которые рассматривали международное регулирование труда как один из инструментов смягчения классовых противоречий, внедрения социальных начал в жизнь общества, установления прочного мира между народами, торжества социальной справедливости, эволюционного реформирования капитализма.

После октября 1917 г. на международно-правовое регулирование труда стало оказывать значительное влияние соперничество капитализма и социализма. Мощный толчок развитию международного трудового права дало создание в 1919 г. Международной организации труда, ее активность по изданию нормативных актов (конвенций и рекомендаций). После Второй мировой войны деятельность ООН по закреплению и защите прав человека, в том числе в социальной и экономической областях, дальнейшая акти-

¹ Цит. по: Heimann H., Walter F. Tradiezioner der demokratic-hen Arbeiterbewegung im Prozess der deutschen Einigung. 2. Aufl. Bonn. 1991. S. 17.

² Цит. по: Brandt W. Uber den Tag hinaus. Hamburg. 1974.

визация нормотворческой деятельности МОТ, принятие норм труда, создаваемых региональными организациями государств, — все это завершило формирование международного трудового права как важной и относительно автономной подотрасли международного публичного права.

Конституция Российской Федерации в ст. 7. закрепляет принцип социальности государства: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Это требует смены приоритетов в правовом регулировании труда, содержании трудового законодательства в сторону большего учета и охраны интересов человека труда, защиты его прав. Это предопределяет новый подход к оценке системы источников трудового права.

Под источником права обычно понимают внешнюю форму права,¹ форму установления и выражения правовых норм² объективированный в источниках правовых норм, регулирующих соответствующие общественные отношения.

Обычно выделяют четыре группы источников: нормативно — правовой акт, нормативный договор, судебный прецедент, обычай. Некоторые ученые добавляют к числу источников принципы права, юридическую доктрину, религиозный памятник, естественное право.³

В теории трудового права к числу источников, бесспорно, относят нормативные договора.⁴ К нормативным договорам относятся, в том числе и международные, многосторонние и двусторонние договора, заключенные Российской Федерацией.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы, причем международные договоры, подписанные и ратифицированные Росси-

¹ См. например: Государство и право в развивающихся странах. Источники права. М., 1985. С. 5.

² См.: Зивс С. Л. Источники права. М., 1982. С. 22-23.

³ См.: Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 2000. С. 400-404.

⁴ См. например: Курс российского трудового права. В 3-х томах. Т. 1. Общая часть / Под ред. Е.Б. Хохлова. СПб., 1996. С. 556-558.

ей, имеют приоритет перед внутренним законодательством. Следовательно, определенная часть международного кодекса труда, которая воплощает общепризнанные принципы и нормы международного права, а также конвенции и другие международные акты по труду. Ратифицированные РФ, приобретают значение внутреннего российского Закона и должны применяться судами и другими государственными органами непосредственно. Более того, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены внутренним российским законом, то применяются правила международного договора. Применительно к трудовому праву это определено в ст. 10 ТК РФ.

Международно-правовое регулирование труда представляет собой регламентирование с помощью международных соглашений государственных вопросов, связанных с применением труда, улучшением его условий, охраной труда, защитой индивидуальных и коллективных интересов работников.

Формальным выражением такого регулирования являются нормы (стандарты) труда, закрепленные в актах принятых ООН, Международной организацией труда (МОТ), региональными объединениями государств, а также в двусторонних договорах между государствами.

В числе провозглашенных ООН основных прав человека — комплекс трудовых прав, закрепленных главным образом в двух актах: во Всеобщей декларации труда и Международном пакте об экономических социальных и культурных правах. Среди социальных и экономических прав трудовое право занимает значительное место. В число основных трудовых прав включены право на труд, включая справедливую заработную плату без дискриминации; удовлетворительные условия существования для работников и их семей; безопасные и здоровые условия труда; право на отдых; на профсоюзную организацию; забастовку; особую охрану труда и интересов женщин-матерей, детей и подростков. Международный пакт о гражданских и политических правах содержит два права по трудовым отношениям: запрет принудительного труда и свободное осуществление права на ассоциацию, включая право на создание профсоюзов. Государства, ратифицировавшие пакты, обязаны периодически представлять доклады о соблюдении взятых обязательств.

Одним из главных источников международно-правового регулирования труда являются акты, принятые МОТ, объединяющей 176 государств. МОТ приняла 184 конвенции и 194 рекомендации.¹

В случае ратификации конвенций государства обязаны принять законодательство и иные акты для приведения ее в жизнь и регулярно представлять в МОТ доклады относительно принятых мер по эффективному применению ратифицированной конвенции.

На региональном уровне источниками международно-правового регулирования труда являются акты, принятые европейскими региональными объединениями государств; Советом Европы (СЕ) и Европейским союзом (ЕС), СНГ. СЕ принял более 130 конвенций, в том числе содержащих социальные стандарты. Среди них Европейская социальная хартия основных прав граждан Евросоюза (2000 г.). В рамках СНГ приняты Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (1994 г.), акты посвященные охране труда.²

¹ См. подробнее: Иванов С.А. Применение конвенций МОТ в России в переходный период // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 66-74.

² Подробнее см.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное право. М., 1999. С. 583-585.

Ответственные редакторы:

А.Я. Капустин, Ф.Р. Ананидзе

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

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

20 апреля — 21 апреля 2007 г.

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка: *И.В. Быков*
Дизайн обложки *М.В. Шатихина*