XII

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

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

Москва,
12–13 апреля 2014 г.

ЧАСТЬ II

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Часть 2

Москва
Российский университет дружбы народов
2015

**Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический факультет
Кафедра международного права**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

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

В двух частях

ЧАСТЬ II

Москва, 12–13 апреля 2014 г.

**Москва
Российский университет дружбы народов
2015**

УДК 341(063)
ББК 67.412
А43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

А43 **Актуальные проблемы современного международного права** : материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко : в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 12–13 апреля 2014 г. – Москва : РУДН, 2015.
ISBN 978-5-209-06398-8
Ч. II. – 538 с.
ISBN 978-5-209-06400-8 (ч. II)

Издание представляет собой сборник докладов и выступлений участников XII ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко, состоявшейся в РУДН 12–13 апреля 2014 г.

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

В рамках конференции «Актуальные проблемы современного международного права» изданы материалы в двух частях и материалы круглых столов «Гендерные аспекты и традиционные ценности в свете международного права», «Международно-правовые проблемы Африки», «Международно-правовые вопросы освоения космоса».

УДК 341(063)
ББК 67.91

ISBN 978-5-209-06400-8 (ч. II)
ISBN 978-5-209-06398-8

© Коллектив авторов, 2015
© Российский университет дружбы народов, Издательство, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение (*Абашидзе А.Х.*)…… 9

СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

Ayotunde A. Problems of LGBT from the point of international law……. 11

Агрба Э.Л. Принципы по вопросу о реституции жилья беженцев и лиц, перемещенных внутри страны (материалы Подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека)….. 16

Кажаева О.С. Вклад Комиссии международного права ООН в развитие института реадмиссии…… 23

Кажаева О.С., Киселева Е.В. Интеграционный экзамен для мигрантов в Нидерландах: правовые аспекты……. 31

Киселева Е.В. Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения: результаты первого этапа мониторинга…….. 37

Литовская Ю.Ю. Иммиграционная политика Итальянской Республики через призму политики ЕС в области миграции….. 42

Мухамадиев Д.М. Международная миграция: мировые тенденции, региональный аспект и гуманитарные приоритеты…… 52

Утеубаева Е.Е. Правовое регулирование международного туризма в интеграционных объединениях с участием Республики Казахстан…….. 58

Шапкина А.Ю. Реалии и перспективы международно-правового регулирования трудовой миграции в ЕврАзЭС…….. 68

С Е К Ц И Я
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Богатырев В.В. Глобальное право как закономерный этап правовой интеграции……. 75

Гамарская Е.С. Правовые проблемы признания в России ученых степеней, полученных в странах Европейского Союза……. 83

Гудима В.В. Правовой статус Европейской системы центральных банков……. 88

Иншакова А.О. Общее правовое пространство развития инновационной экономики и нанотехнологичного производства ЕС…… 91

Искакова Ж.Т. Сотрудничество государств в рамках евразийской интеграции…… 97

Кашкин С.Ю. Появление «общей теории интеграционного права» как логический процесс развития юридической науки… 100

Кулжабаева Ж.О. Обеспечение национальных интересов государств-членов в рамках интеграционных процессов……. 109

Коста Лазота Л. Процессы интеграции в Латинской Америке и их влияние на международное частное право …… 118

Мещерякова О.М. Создание системы права в интеграционном сообществе: проблемы и перспективы…… 127

Попадейкин В.В., Попадейкина М.В. Проблемы наднациональности в международных отношениях в условиях глобализации……. 139

Сарсембаев М.А. Корпоративное управление в рамках Евразийского экономического союза……. 144

Чекунов С.А. Проблемы соотношения права СНГ и международного права…….. 154

Шарбур О.В. Перспективы развития интеграции государств – участников СНГ…… 167

Шугуров М.В. Правовые основы участия ЕС в международном научно-технологическом сотрудничестве….. 173

СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Белоусова А.А. Учет ключевых аспектов обеспечения права на здоровье в международном торговом праве…….. 186

Данельян А.А. Компенсация за национализацию иностранной собственности в соответствии с «формулой Халла»……. 189

Курбанова М.Н. Правовой обзор разрешения споров в ВТО….. 197

Нешич Б. Международно-правовая позиция Республики Сербии по обеспечению энергетической безопасности в Европе…….. 200

Никулин Е.Н. Механизм разрешения споров ВТО……... 217

Рогозина А.А. Соотношение регулятивных полномочий государства с обязательствами по международным инвестиционным договорам…… 227

Татты М.А. К вопросу о влиянии макроэкономических процессов на международные отношения (правовые аспекты)…232

Холмин Д.С. Проблемы правового и экономического характера возникшие у Российской Федерации при вступлении в ВТО…...237

СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Бисултанов А.К. Запрещение вербовки и использования детей-солдат по МГП…… 242

Лукутцова Р.Т. Защита краснокрестных эмблем и наименований как необходимый и неотъемлемый элемент имплементации МГП…… 247

Лямин Н.М. Квалификация преступлений, совершенных в вооруженных конфликтах немеждународного характера……. 253

Манукян Г.А. Международно-правовая защита культурного наследия в зоне вооруженного конфликта……. 259

Mukhamadiev D., Lukuttsova R. Review of Relations between the Russian Red Cross and the public authorities …….. 267

Чехович Е.Н. «Автономное» оружие: этические и гуманитарные дилеммы…… 277

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Водянов А.В. Международно-правовые проблемы сотрудничества Российской Федерации в сфере противодействия легализации преступных доходов в рамках Интерпола…….. 282

Зимина К.И. Современные тенденции в процессе формирования международных полицейских организаций……. 303

Малярова Е.А. Квалификация деяния в качестве преступления геноцида вне контекста широкомасштабности нарушений……. 311

Мезяев А.Б. Право обвиняемого присутствовать на своём процессе: некоторые проблемы применения международного права……316

Моисеев А.И. Проблема международного информационного обмена в борьбе с терроризмом…….. 327

Нурмухаметова Э.С. О признаках преступления агрессии в международном уголовном праве ……333

Ромашев Ю.С. Осмотр судов в открытом море с правоохранительными целями…….. 340

Шалягин Д.Д. Актуальные проблемы в деятельности Совета Европы по борьбе с транснациональной организованной преступностью…….. 350

Букалерова Л.А., Питикин Р. А. Служебный подлог как коррупционное преступление в международном праве……. 357

Чеджемов С.Р. Борьба с терроризмом в системе внутригосударственного и международного права (политико-правовые аспекты)……. 364

СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Высторобец Е.А., Коннова Е.В. Односторонние акты государств – источники интерэкоправа…….. 373

Авхадеев В.Р. Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Арктике: современные аспекты и перспективы развития…… 381

Богданова Э.Ю. Международно-правовые основы оценки воздействия на экосистемы региональных морей……..387

Гугунский Д.А. На пути к принятию Стратегического плана по мигрирующим видам диких животных на 2015–2023 гг. ……394

Ерофеев Н.М., Мисюренко С.А. Международно-правовой режим Антарктики…….399

Копылов М.Н., Мишланова В.А. Новый взгляд на периодизацию истории развития международного экологического права…… 408

Копылов С.М. Принцип предосторожности в международном экологическом праве: от зарождения до современного состояния…….. 416

Нгуен А. Концептуально-правовые основы экологической безопасности в государствах региона Юго-Восточной Азии….. 422

Quintero Rada K. Deforestation, Mining, Water and Climate Change Affecting the World's Lung and its Sector in Colombia: Legal Problems……. 428

Иванова А.Е. Право на доступ к экологической информации и проблемы его реализации……. 436

Кодолова А.В., Чикильдина А.Ю. Охрана трансграничных вод: международно-правовой и внутригосударственно-правовой подходы…….. 441

Солнцев А.М. Доступ к средствам правовой защиты экологических прав человека: практика государств и международных органов……449

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ СПОРТИВНОЕ ПРАВО

Жук Е.И. Проблема расовой дискриминации в современном спорте……. 456

Захарова Л.И. Роль международного права и lex sportiva в регулировании международных спортивных отношений……. 465

Лабаева М.Н. Исключительные права МОК……..474

Маркова Е.Ю. Экологические критерии при оценке успешности Олимпийских игр (на примере зимних Олимпийских игр в Сочи)…… 479

Мельник Т.Е. Принцип автономии спорта и его реализация в национальном законодательстве…….. 488

Тимец М.В., Черлянцева Ю.В. Международная правосубъектность Международного олимпийского комитета (МОК)……496

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЖИМОВ

Абашидзе А.Х., Гугунский Д.А., Кебурия К.О., Конева А.Е., Солнцев А.М. Опыт реализации конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. в Чешской Республике…….. 501

Федорченко А.Х., Афанасьева М.А. Участие Российской Федерации в Болонском процессе…….. 516

Мечи Й. Кодификация и прогрессивное развитие института представительства государств при международных организациях универсального характера…… 521

Пардамеан Р. Декларация об основах дружественных и партнерских отношений между Республикой Индонезией и Российской Федерацией…… 527

Черненко Е.Ф. Некоторые аспекты международного сотрудничества в Арктике…… 533

ВВЕДЕНИЕ

В апреле 2015 г. будет проводиться очередная ежегодная международная научно-практическая конференция, известная как «Блищенковские чтения». Предстоящая встреча, тринадцатая по счету, отличается от предыдущих тем, что она уже приобрела статус «Конгресса», что указывает на количественный и качественный рост всех ключевых параметров этого форума.

«Блищенковские чтения» по праву считаются специалистами важной научной площадкой, где с одинаковым интересом выступают с докладами как маститые ученые-юристы, так и молодые юристы-международники. Популярность и престиж «Блищенковских чтений» в научном плане предопределены, прежде всего, междисциплинарным подходом, что нередко приводит к инновационным результатам научных дискуссий по актуальным аспектам развития права, государства, международного права (включая международное частное право), международного сообщества государств и народов.

«Блищенковские чтения» проходят в многократно апробированных на практике форматах: пленарное заседание, секции (не менее десяти по основным отраслям и направлениям науки международного права) и круглые столы. На предыдущих «Блищенковских чтениях» была проведена учебная сессия «Модель Генеральной Ассамблеи Международной Федерации обществ Красного креста и Красного Полумесяца» под эгидой Представительства этой всемирно известной Федерации в России.

Масштаб и всеобъемлющий характер «Блищенковских чтений» подтверждаются тем фактом, что итоги этого форума в прошлом году были представлены в пяти томах: два тома посвящены общим международно-правовым аспектам, том 3 – международно-правовой проблематике Африки, том 4 – гендерной проблематике, а том 5 – международно-правовым проблемам космоса.

Последний том отражает работу секции, которая была полностью посвящена международно-правовым проблемам мирного освоения космоса. Пленарное заседание XII «Блищенковских чте-

ний» было посвящено 90-летию профессора Геннадия Петровича Жукова, одного из «отцов-основателей» науки международного космического права. К сожалению, Г.П. Жуков покинул нас, однако его научное наследие, ученики, научная библиотека по космическому праву, которую он завещал кафедре международного права, и созданная на её базе «Библиотека по международному космическому праву» в ауд. 367 Гуманитарного корпуса РУДН остались с нами, они будут напоминать об этом замечательном человеке и направлять нас к новым научным свершениям во благо укрепления мира и благополучия человечества.

Заведующий кафедрой
международного права РУДН,
Вице-председатель Комитета ООН
по экономическим, социальным
и культурным правам,
Председатель Комиссии
международного права
Российской Ассоциации содействия ООН,
доктор юридических наук, профессор *А.Х. Абашидзе*

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

PROBLEMS OF LGBT FROM THE POINT OF INTERNATIONAL LAW

Ayotunde Anatoly Adewon

Master Student of the Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia

The term 'LGBT' has made tremendous transformation from the 1950's '*homophile* movement' to contemporary fancy 'LGBT movement'. This is a transformation from hate crimes to human rights. The international community has made commendable progress in developing protection of this group of individuals by protecting fundamental rights. However, the shift to extend these rights and provide extra special privileges that include child adoptions and same-sex marriages, gives now even more chances and privileges to LGBT's family than are provided for to the classic, traditional and healthy family we all are accustomed to. This has been a point of discussion and worries by many experts and sovereign nations. As international communities strive for developing these privileges, some nations are devising countermeasures to protect their future generations from unhealthy and counter-religious practices as some put it today.

The need to protect children from gay propaganda and preserve traditional family as a value is another sphere of worry, especially in the Russian Federation and Central Asian nation of Kyrgyzstan where there are gay propaganda bans. The Russian Federation, for instance, justifies its legal steps saying that they are being taken in an attempt to preserve traditional family values and religious beliefs of the popula-

tion, to protect children from unhealthy information hindering their normal development[1].

In the African region, the only nation has decided to legalize homosexual acts and same-sex marriages, namely, South Africa, this law is enshrined in the Civil Union Act[2]. African continent's reluctance shows generally minimal or zero tolerance to homosexual activities in the region. Academic scholars Elspeth Reid and D. P. Visser connected the source of South African stand on civil union to the oppression and equality in the society during the decades of apartheid, further attempting to eradicate inequality not only on basis of race but sex, as well[3].

The time-line development of LGBT movement can be traced back to these notable dates:

I. 1867 – The first time that a self-proclaimed gay person voiced out publicly for gay rights protection (Karl Heinrich Ulrichs)[4];

II. 1869 – First published use of the term homosexuality ('Homosexualität' in German) by Károly Mária Kertbeny[5];

III. 1897 – The world's first organization committed to ending legal and social intolerance of homosexuals Scientific-Humanitarian Committee founded by Magnus Hirschfeld In Berlin[6];

IV. 1969 – The Stonewall Rebellion, a reference point for the LGBT movement worldwide[7];

V. 1974 – The first International 'Gay' Rights Conference is held in Edinburgh, Scotland[8];

---

[1] Russian Federation. Federal Law №436 dated 24th of December 2010 "On the protection of children from information harmful to their health and development", revised in Federal Law № 135 of June 29th 2013.

[2] South African Civil Union Act, 2006 (Act No. 17 of 2006).

[3] Elspeth R., Visser P. Daniel edition of Private Law and Human Rights: Bringing Rights Home in Scotland and South Africa. Edinburgh University press, 2013. P. 70.

[4] Hubert Kennedy U. Life and Works of Karl Heinrich Ulrichs, Pioneer of the Modern Gay Movement, Boston, Alyson Publications, 1987. P. 1339–1340.

[5] Green A.T. Folklore: An Encyclopedia of Beliefs, Customs, Tales, Music, and Art // ABC-CLIO; Two-volume Reference Ed edition (February 1998). P. 401. (In 1869, Károly Mária Kertbeny first used the term homosexualität (homosexuality) in his writing opposing the German Confederation's plan to adopt Prussia's antisodomy law).

[6] Berg M., Geyer H.M. Two Cultures of Rights: The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany. Publications of the German Historical Institute (November 2006). P. 260–262.

[7] Swigonski E. M., Robin Mama, Kelly Ward, FROM HATE CRIMES TO HUMAN RIGHTS: A Tribute to Matthew Shepard. Routlegde, 2013. P. 153.

VI. 1981 – first international court decision (European Court of Human Rights: Dudgeon v UK)[9];

VII. 1989 – Denmark is the first country in the world to give legal recognition to same-sex partnerships[10];

VIII. 1999 – Treaty of Amsterdam enters into force (European Union) – the first international treaty to explicitly mention and protect sexual orientation[11].

This brief introduction into the LGBT development shows the long struggle for protection for this group of people. Understanding the evolution of homosexuality from its first public use to the first international treaty containing clause of sexual orientation protection, will help to explain the notion of extended privileges for LGBTs.

To explain this notion, I have taken a significant case study from the U.S. judicial practice, Robert Kosilek case now Michelle Kosilek from Massachussets. This fellow is serving a life sentence for murdering his wife. Since being incarcerated in 1990, Kosilek has sought but not received any of the forms of treatment described in the Standards of Care. Inmates posses Medical rights obviously and Kosilek's claimed that sex change was the only cure[12]. He/she claimed identity disorder and previously tried to castrate himself and attempted suicide several times. The court ruled in favour of Kosilek. After series of psychiatric assessment and trial a sex change surgery was granted and obviously this was to be funded by the state, in essence tax payers[13]. The District judge Wolf in Kosilek's case ruled 700,000 USD for legal fees and an estimate of 42,000 USD for the surgery itself.

This issue has caused public resonance, and the final outcome could be another breaking point for LGBT inmate and the community as a whole. This case is peculiar because Kosilek's claims raised issues involving substantial jurisprudence concerning the application amend-

---

[8] Barclay Scott, Bernstein M., Anna-Maria Marsha. Queer Mobilizations: LGBT Activists Confront the Law. New York University, 2009. P. 309.

[9] CASE OF DUDGEON v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 7525/76) 1981.

[10] Auhagen A.E., Salisch M. von. The Diversity of Human Relationships. Cambridge University Press, 1996. P. 221.

[11] Treaty of Amsterdam 1999, Art. 6a.

[12] Clinard M., Meie R. Sociology of Deviant Behaviour. 15th ed. Cengage learning, 2013. P. 442.

[13] Peterson D, Panfi, Vanessa R. Handbook of LGBT Communities, Crime, and Justice springer science + business media New York, 2013. P. 241.

ment in constitution to inmates with serious medical needs[14]. This could mean that sex change could be considered a medical treatment and would be applied to not only inmate, but anyone who claims of having gender identity disorder.

Further development of this issue has been achieved by the U.S federal appeal, which has overturned the ruling, ordering Massachusetts prison officials to provide taxpayer-funded sex-reassignment surgery for an inmate convicted of murder. Thus making the district court decision nullified. This controversial topic will continue and the outcome, in my view, is extremely important not only for the U.S., but for the world in general. Since what ever is local sooner or later gets global.

Professor Kari Hong of Boston College Law School suggests in Kosilek's case that surgery is necessary and that hormone treatment is not enough for such patients. She further explains that the warden of Department of correction (DOC) did not order the sex reassignment only because of public ridicule. Her view was that after credible medical assessment the sex reassignment is vital and should be carried out. Her approach is more systematic and she further elaborates this point speaking about the 8th amendments to the U.S.'s Constitution[15].

This case study is one of many instances where LGBT's extended privileges are portrayed, e.g. sex change surgery at the expense of taxpayers. The international society recognizes this evolution of LGBT movement and commends it but citizens of nations are worried of further development in other sphere like child adoption for LGBT family, protection of children from parents with such disorders as it is considered psychological disorder by medical expert[16].

All these facts show the move towards main-streaming gay culture and LGBT movement, questions arise such as the following. Where is the movement going? What do we want to achieve? How should we accomplish our goals in a globalizing world with different

---

[14] Kosilek v. Maloney, 221 F. Supp. 2d 156 – Dist. Court, D. Massachusetts 2002. URL: http://scholar.google.com/scholar_case?case=17078534176293336 76&hl=en&as_sdt=2,22&as_vis=1.

[15] Consitution of United states 8th amendment. URL: http://www.whitehouse.gov/our-government/the-constitution; Interview with Professor Kari Hong who specializes in LGBT rights. URL: http://www.youtube.com/watch?v=5SwzuWMqnsI#t=321.

[16] Kosilek v Spencer: US court of Appeal. URL: http://media.ca1.uscourts.gov/pdf.opinions/12-2194P2-01A.pdf.

views on cultural values? Will states have the final say in which rights to be granted to LGBT? The transition from hate crimes to human rights is the main trend[17].

One thing is for certain that the initiatives are purely western in terms of special legal status for LGBT. And considering the recent development, states that don't support gay culture are criticized and condemned and further pressured to eliminate anti-gay laws and develop gay-friendly laws. From the other point of view, anti-gay laws in various countries are implemented to preserve traditional family values and protect future generation from being mislead in terms of orientation. This is a controversial topic that needs further research, to attain proper ground and allow states have final say in LGBT's legal status to be implemented within their respective territories.

[17] Swigonski E. Mary, Robin Mama, Kelly Ward, FROM HATE CRIMES TO HUMAN RIGHTS: A Tribute to Matthew Shepard. Routlegde, 2013.

ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О РЕСТИТУЦИИ ЖИЛЬЯ БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ (материалы Подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека)

Эльза Лавриковна Агрба

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Потеря жилья часто является одним из наиболее драматических последствий для личности в результате вооруженного конфликта. В нестабильных постконфликтных обществах такие потери не только вызывают поток беженцев и перемещенных лиц, но это также может быть источником возобновления конфликта. Реституция жилья призвана решить эти проблемы и, таким образом, она способствуют достижению мира и восстановлению верховенства закона. Особого внимания заслуживают правовые аспекты реституции. В ряде случаев возникают нестыковки, которые серьезно ей препятствуют. Таким образом, главный проблемный вопрос заключается в том, каким образом право реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц может быть эффективно защищено в европейских и неевропейских странах, находящихся в постконфликтных ситуациях.

В последние десятилетия рядом международных органов по правам человека и национальными институтами подтверждается право всех беженцев и вынужденных переселенцев на свободное возвращение им жилья и имущества, которого они лишились, либо на получение компенсации за имущество, которое не может быть им возвращено. Одним из основоположников и разработчиков института реституции жилья беженцев и перемещенных лиц является бразильский дипломат Паулу Сержио Пиньейру, деятельности которого посвящена настоящая статья.

П.С. Пиньейру имеет более чем тридцатилетний опыт работы в области прав человека. Он занимал различные должности в рамках системы ООН и межамериканской системы обеспечения прав человека. П.С. Пиньейру был специальным докладчиком

ООН по вопросу о положении в сфере прав человека в Бурунди в 1995–1998 гг. и в Мьянме в период с 2000 по 2008 гг.[1]

В 2003 г. бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назначил П.С. Пиньейру независимым экспертом в ранге помощника Генерального секретаря для подготовки углубленного исследования глобального феномена насилия в отношении детей, результаты по которому были представлены Генеральной Ассамблее ООН в 2006 г. Кофи Аннан также назначил П.С. Пиньейру членом международной комиссии ООН по расследованию предполагаемых нарушений прав человека в Того в 2000 г. и председателем Независимой специальной следственной комиссии ООН по Тимору-Лешти в 2005 г.

До этого П.С. Пиньейру работал в качестве комиссара и докладчика по вопросу о детях в межамериканской комиссии по правам человека Организации американских государств (ОАГ). Довелось ему работать и государственным секретарем по правам человека при президенте Фернандо Энрике Кардозо в Бразилии, а также побывать докладчиком бразильского правительства по проблеме национальной стратегии в области прав человека[2].

С 2012 г. П.С. Пиньейру является председателем Независимой комиссии ООН по расследованию предполагаемых нарушений прав человека в Сирии. Он также был назначен Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Сирийской Арабской Республике в ноябре 2012 г. Комиссия играет важную роль в обеспечении международного сообщества достоверной информацией относительно грубых нарушений прав человека и преступлений против человечности, имевших место в контексте сирийской проблемы.

Помимо занятия практической деятельностью, П.С. Пиньейру сделал серьезную научную карьеру. Он преподавал в университетах Колумбии и Нотр-Дам в США, а также в Оксфордском университете в Соединенном Королевстве и в Высшей школе социальных наук (*Ecole des hautes etudes et sciences socials*) во Франции. Сегодня он является научным координатором центра по изу-

---

[1] Paulo Sérgio Pinheiro Chair, International Commission of Inquiry for Syria. URL: http://www.unausa.org/about-us/global-leadership-awards/367-paulo-sergio-pinheiro.

[2] Сайт Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/PaulSergioPinheiro.aspx.

чению насилия и профессором политологии в университете Сан-Паулу (Бразилия). Кроме выполнения своих обязанностей в университете Сан-Паулу, он регулярно, дважды в год, начиная с 1997 г., преподает в университете Брауна (США).

Широкую известность П.С. Пиньейру получил благодаря разработанным с его участием и названным его именем «принципам Пиньейру», касающимся реституции жилья беженцев и перемещенных лиц[3].

Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, излагаемые в Руководстве Пиньейру, направлены на оказание всем соответствующим национальным и международным субъектам содействия в решении правовых и технических вопросов реституции жилья, земли и имущества в случаях, когда перемещение приводит к тому, что люди произвольно или незаконно лишаются своих прежних домов, земель, имущества или мест обычного проживания.

Институт реституции жилья и имущества беженцев и вынужденных переселенцев базируется на следующих фундаментальных правах: на недискриминацию, на равенство между мужчинами и женщинами, на защиту от перемещения, на частную жизнь и неприкосновенность жилища, на мирное владение собственностью, на достаточное жилище, на свободу передвижения, на добровольное возвращение в условиях безопасности и уважения достоинства.

Утверждение «принципов Пиньейру» по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц в рамках подкомиссии ООН по охране и поощрению прав человека в августе 2005 г. стало важным шагом на пути обеспечения имплементации международных стандартов, регулирующих эффективную реализацию прав на жилье, землю и имущество, а также программ и механизмов защиты и восстановления обозначенных прав[4].

В указанном ключе было принято решение о сотрудничестве в рамках группы агентств, собравшихся для разработки руково-

---

[3] Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the “Pinheiro Principles”, OCHA, March 2007. 112 p.

[4] Housing and property restitution in the context of the return of refugees and internally displaced persons. Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons. Summary / E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 June 2005.

дства по вопросам реституции жилья и имущества для внутренне перемещенных лиц и беженцев. Совместные усилия по выработке документа приложили Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН), Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), а также Норвежский совет по беженцам и Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения (ЦНВП), каждый из которых внес собственный вклад в деятельность по разработке теоретико-юридического и практического аспектов регулирования реституции имущества беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.

Основываясь на разработанных принципах, Руководство Пиньейру содержит важные практические рекомендации для лиц, работающих в сфере реституции жилья и имущества. Данные принципы направлены на содействие долговременному решению проблем внутренне перемещенных лиц и беженцев, в том числе право на возвращение домой после ликвидации условий, из-за которых данные лица бежали либо были вынуждены покинуть место жительства (например, вооруженные конфликты и нарушения прав человека). Принципы Пиньейру должны способствовать усилиям по укреплению защиты прав и реституции жилья с тем, чтобы по возможности предотвратить будущие конфликты и консолидировать миротворческие усилия[5].

Позитивным результатом деятельности самого Пиньейру можно считать реинтеграцию с начала 1990-х гг. нескольких миллионов беженцев и вынужденных переселенцев, повторное заселение ими своих жилищ, восстановление прав в отношении земель и имущества посредством реституции. Кроме того, определенное количество беженцев и вынужденных переселенцев предпочли возвращению компенсацию. Речь идет о беженцах и вынужденных переселенцах из Боснии и Герцеговины, Афганистана, Южной Африки и Таджикистана, Гватемалы, Мозамбика и др. Такое исторически важное смещение акцентов произошло вследствие того,

[5] Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the «Pinheiro Principles». OCHA, March 2007. P. 98.

что реституция стала рассматриваться как юридическое средство, основанное на добровольной репатриации и могущее помочь беженцам и вынужденным переселенцам сделать верный выбор (вернуться на постоянное место жительства, переселиться в новое место жительства или натурализоваться в нынешнем).

Провозглашение принципов Пиньейру оказало серьезное влияние на динамику репатриации (возвращения), обозначив роль, которую играли в реализации данной инициативы международное сообщество и местные акторы. Важно, что данные изменения не носили чисто политический или гуманитарный характер, все чаще находя отражение в международных универсальных, региональных и национальных актах, а также других документах, четко признающих вопросы реституции жилья и имущества в качестве основных, самостоятельных прав человека, связанных с рядом смежных прав[6]. Право на правовую защиту вследствие нарушения прав человека, пожалуй, наилучшим образом нашли отражение в основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба жертвам серьезных нарушений международного права прав человека и международного гуманитарного права, основанных на нормах и принципах гуманитарного права.

В отношении реституции основные Принципы гласят, что реституция должна, насколько это возможно, восстановить первоначальное положение, существовавшее до совершения серьезных нарушений прав человека или серьезных нарушений международного гуманитарного права. Реституция включает в себя восстановление свободы, осуществление прав человека, свободу личности, защиту семейной жизни и гражданства, возвращение на прежнее место жительства, восстановление на работе и возвращение имущества[7].

В практическом плане признается основанная на нормах права необходимость устранения нарушений прав человека и причин, по которым те или иные лица стали беженцами (вынужденными переселенцами), и это происходит с обязательной опорой на

---

[6] Buyse A. Post-conflict housing restitution: the European human rights perspective, with a case study on Bosnia and Herzegovina. Leiden University, 2008. P. 136.

[7] Attanasio D.L. Return within the Bounds of the Pinheiro Principles: The Colombian Land Restitution Experience. Cambridge, 2012. P. 16.

Принципы Пиньейру, которыми регулируется реституция жилья и имущества. Растет понимание того, что без реституции в принципе невозможно решение проблем перемещенных лиц.

В специальном докладе Пиньейру говорится о том, что персонал международных межправительственных и неправительственных организаций, те, кто работает на национальном и местном уровнях, идет ли речь о гуманитарной постконфликтой деятельности или государственном строительстве, регулярно сталкивается с трудными ситуациями, в рамках которых ему поручено обеспечить жильем и произвести реституцию имущества и прав беженцев и вынужденных переселенцев. Зачастую он оказывается неподготовленным для реагирования на вызовы и риски, связанные с реализацией на практике института реституции[8].

Отмечается, что не существует единого (универсального) подхода к реализации на практике института реституции ввиду огромного количества разнообразных ситуаций и аспектов, складывающихся в той или иной стране, зачастую даже в разных регионах в пределах одной страны (это особенно актуально для института вынужденных переселенцев)[9]. Это сказывается на той реакции, которая следует в ответ на вызовы и угрозы, с которыми постоянно сталкиваются лица, несущие обязанность по защите и обеспечении реституции указанных прав.

В специальном докладе говорится также о том, что число работающих в организациях по защите прав беженцев и вынужденных переселенцев, в гуманитарных и правозащитных организациях, растет, равно как растет опыт практической деятельности таких лиц.

Иллюстрацией практического применения института реституции жилья может служить дело К. Блечич в Боснии и Герцего-

---

[8] Housing and property restitution in the context of the return of refugees and internally displaced persons. Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons. Summary / E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 June 2005.

[9] Bagshaw S. Property Restitution for Internally Displaced Persons: Developments in the Normative Framework // Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons / ed. by Leckie S. Ardsley, NY: Transnational Publishers 2003. P. 320.

вине[10]. Случай Блечич демонстрирует проблемы людей, которые теряют свое жилище во время вооруженного конфликта. Им приходится столкнуться с множеством правовых и организационных проблем в реализации своего желания вернуться в места бывшего проживания, вернуть себе свое жилище после окончания вооруженного конфликта. При этом жилище многих серьезно повреждено или даже полностью уничтожено. Поэтому реституция далеко не всегда возможна фактически.

В конечном итоге практическая реализация реституции жилья и имущества беженцев и вынужденных переселенцев требует опыта работы в горячих точках (например, на Балканах или в Африке), серьезной подготовки и фундаментальных знаний, которые кладутся в основу принимаемых политических решений, а также юридических судебных и квазисудебных процессов, связанных с реализацией реституции жилья и имущества указанных категорий лиц.

Деятельность П.С. Пиньейру по разработке руководящих начал реституции жилья и имущества беженцев трудно переоценить. Его личный вклад в создание рассмотренных принципов, а также роль самих принципов в решении проблемы реституции жилья и имущества могут быть охарактеризованы как, несомненно, важные и своевременные.

---

[10] Krstina Blečić v. Croatia. ECtHR. Partial decision on admissibility, 29 September 2000 (Appl. no. 59532/00).

ВКЛАД КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ООН В РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА РЕАДМИССИИ

Ольга Сергеевна Кажаева

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

До передачи темы высылки, в частности реадмиссии, на рассмотрение Комиссии международного права, ООН включала отдельные положения, касающиеся высылки в следующие международные акты: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст. 13), Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 12), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. (ст. 5), Конвенция о статусе беженцев от 28 июня 1951 г. (ст. 26 и 32, 33), Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13 декабря 1985 г. (ст. 5 и 7), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. (ст. 22).

21 ноября 1947 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/174 (II) в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН была учреждена Комиссия международного права ООН[1].

В 1998 г. на своей пятидесятой сессии Комиссия международного права приняла к сведению доклад Группы по планированию, в котором, в частности, содержалась тема «Высылка иностранцев» с включением в дальнейшем в долгосрочную программу работы Комиссии, а в 2000 г. во время своей 52-й сессии Комиссия международного права ООН включила тему «Высылка иностранцев» в свою долгосрочную программу работы[2].

Комиссия международного права поддержала инициативу Специального докладчика относительно разработки проектов ста-

---

[1] International Law Commission. URL: http://www.un.org/law/ilc/.

[2] General Assembly, A/CN.4/573. International Law Commission, Fifty-eight session, Geneva, 1 May-7 June and 3 July – 11 August 2006. Second report on the expulsion of aliens by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur. URL: http://www.un.org/law/ilc/.

тей по теме «Высылка иностранцев», которые должны представить исчерпывающий правовой режим, и быть основаны на фундаментальных принципах, составляющих правовую базу для высылки иностранцев по международному праву[3].

Вопрос высылки иностранцев на 52-й сессии был рассмотрен Специальным докладчиком в свете борьбы с терроризмом и незаконной миграцией. При рассмотрении высылки иностранцев в контексте борьбы с терроризмом было отмечено, что в связи с увеличением требований по борьбе с терроризмом возросло недоверие к иностранным гражданам со стороны многих государств, которые стали вносить поправки в свое национальное законодательство относительно ограничений, касающихся въезда и пребывания на своей территории[4].

Иллюстрируя связь высылки иностранцев и незаконной миграции, Специальный докладчик выявил два новых правовых явления, созданных европейскими странами для снижения уровня миграции в целом и борьбы с незаконной миграцией, в частности: заключение «соглашений о реадмиссии» и «соглашений о транзите»[5].

Специальный докладчик также отметил, что «соглашение о реадмиссии является двусторонним соглашением, создающим правовую основу и условия для «перемещения» нелегальных иммигрантов из страны, где они остановились. Это договор, заключенный между «принимающим» государством незаконных иммигрантов и государством происхождения или предполагаемым государством происхождения, в соответствии с которым последнее государство обязуется принять иммигрантов, которые были идентифицированы и переданы по ответственность и за счет высылающего государства. Эта практика становится все более распространенной»[6].

В ходе сессии Комиссии в 2000 г. было отмечено, что решение правительства выслать иностранцев не должно вызывать каких-либо обязательств со стороны других государств на их получение. Точно так же, был поднят вопрос о транзитных государст-

---

[3] General Assembly, A/CN.4/573…
[4] Там же.
[5] Там же.
[6] Там же.

вах, и было предложено, что эти государства также не обязаны вновь принимать высланных иностранцев на свою территорию[7].

На 56-й сессии Комиссии международного права, проходившей в 2004 г., Комиссия постановила включить тему «Высылка иностранцев» в свою программу работы и назначила Специального докладчика по этой теме[8].

В 2005 г. на своей 57-й сессии Комиссия рассмотрела предварительный доклад Специального докладчика (A/CN.4/554), а уже в 2006 г. на рассмотрение Комиссии был представлен второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/573) и меморандум Секретариата (A/CN.4/565). Комиссия постановила рассмотреть второй доклад на своей следующей сессии в 2007 г.[9]

В меморандуме Секретариата указано, что каждое государство имеет право высылать иностранцев, но при этом, право на высылку подлежит ограничениям, например, запрещением злоупотребления правами, принципом добросовестности, запрещением произвола и стандартов, касающихся обращения с иностранцами[10].

В меморандуме Секретариата также содержится положение, согласно которому «практика государств показывает, что обычное международное право не налагает на государства, бывшего гражданства лица, обязанность реадмиссии»[11].

На своей пятьдесят девятой сессии (2007 г.) Комиссия рассмотрела второй и третий доклады Специального докладчика (A/CN.4/573 и Corr.1 и A/CN.4/581) и сослалась на проект Редакционного комитета ст. 1 и 2, пересмотренные Специальным докладчиком, и проекты ст. 3–7[12].

На своей шестидесятой сессии (2008 г.) Комиссия рассмотрела четвертый доклад Специального докладчика (A/CN.4/594) и решила создать рабочую группу для рассмотрения вопросов, ка-

---

[7] General Assembly, A/CN.4/573…

[8] General Assembly, A/67/10. Report of the International Law Commission. Sixty-fourth session (7 May – 1 June and 2 July – 3 August 2012). URL: www.un.org/law/ilc/.

[9] Там же.

[10] General Assembly, A/CN.4/565. Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat. Fifty-eight session of International Law Commission (1 May – 9June and 3 July – 11 August 2006). URL: http://www.un.org/law/ilc/.

[11] Там же.

[12] General Assembly, A/67/10…

сающихся высылки лиц, имеющих двойное или множественное гражданство[13].

В 2009 г. Комиссия рассмотрела пятый доклад Специального докладчика (A/CN.4/611 и Corr.1) и просила Специального докладчика представить новую версию проекта статей о защите прав человека лиц, которые были или находятся в стадии высылки[14].

На своей шестьдесят второй сессии (2010 г.) Комиссия рассмотрела проекты статей о защите прав человека лиц, которые были или находятся в стадии высылки, с изменениями, внесенными Специальным докладчиком (A/CN.4/617), а также шестой доклад Специального докладчика (A/CN.4/625 и Add.1)[15].

Комиссия обратилась в Редакционный комитет с целью пересмотра проектов ст. с 8 до 15 по защите прав человека, которые были или находятся в стадии высылки, которые содержатся в шестом докладе Специального докладчика (A/CN.4/625); проектов статей B1 и C1, которые содержатся в первом добавлении к шестому докладу (A/CN.4/625/Add.1), и проектов статей B и A1, пересмотренных Специальным докладчиком в ходе шестьдесят второй сессии[16].

В 2011 г. на 63 сессии Комиссия международного права рассмотрела второе дополнение к шестому докладу (A/CN.4/625/Add.2) и седьмой доклад (A/CN.4/642) Специального докладчика[17].

Комиссия передала в Редакционный комитет проекты статей D1, E1, G1, H1, I1 и J1, F1, которые содержатся во втором добавлении к шестому докладу и проект статьи 8, в пересмотренном варианте. Комиссия также передала в Редакционный комитет резюме пересмотренных проектов статей, содержащихся в седьмом докладе Специального докладчика[18].

В рамках первой части 64-ой сессии Комиссии международного права, состоявшейся с 7 мая по 1 июня 2012 г. в Женеве, среди иных вопросов, включенных в повестку дня, рассматривались

---

[13] General Assembly, A/67/10…
[14] Там же.
[15] Там же.
[16] Там же.
[17] Там же.
[18] Там же.

вопросы высылки иностранцев, обязательства по экстрадиции или преследования в судебном порядке (*aut dedere aut judicare*)[19].

В восьмом докладе, представленном в 2012 г. на рассмотрение Комиссии международного права Специальным докладчиком, содержится пожелание Специального докладчика относительно окончательной формы, в которую должны быть оформлены проекты статей Генеральной Ассамблеей ООН.

На 64-й сессии Комиссии международного права в первом чтении были приняты тексты проектов статей с 1 по 32, представленные Редакционным комитетом[20].

Применительно к реадмиссии необходимо отметить следующее. Хотя в проектах статей не содержится определения реадмиссии, в них есть целый ряд положений, имеющих непосредственное отношение к реадмиссии.

Разработанные статьи о высылке применяются к иностранцам, законно или незаконно находящимся на территории иностранного государства (проект статьи 1).

Государство может выслать иностранца только на основании, предусмотренным законом, а также оно не должно высылать иностранца по основанию, идущему вразрез с нормами международного права (проект ст. 5).

Государство не должно высылать беженца, законно находящегося на его территории, а также беженца, находящегося незаконно на территории государства, чье заявление на признание статуса беженца находится на рассмотрении (п. 1–2 проекта ст. 6).

Государство не должно высылать или возвращать (*refouler*) беженца *в любой форме* в государство или на границу страны, где его жизни или свободе угрожает опасность преследования по причине расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям (п. 3 проекта ст. 6).

Согласно проекту ст. 7, государство не должно высылать лиц без гражданства, законно находящихся на его территории по

---

[19] General Assembly, A/67/10…

[20] General Assembly, A/CN.4/L.797. Expulsion of aliens: Texts of draft articles 1-32 provisionally adopted on first reading by the Drafting Committee at the sixty-fourth session of the International Law Commission. 24 May 2012. URL: http://www.un.org/law/ilc/.

соображениям национальной безопасности и общественного порядка.

В проекте статей дается определение «замаскированной высылки иностранного гражданина» (*disguised expulsion* – проект ст. 11).

Принятые проекты статей о высылке содержат запрет коллективной высылки (проект ст. 10), высылки иностранца с целью конфискации его активов (проект ст. 12), также государство не должно прибегать к высылке с целью обхода постоянной процедуры экстрадиции (*ongoing extradition procedure*) (проект ст. 13).

В части 3 «Защита прав иностранных граждан, подлежащих высылке» разработанных проектных статей содержатся: обязанность уважать человеческое достоинство права человека иностранцев, подлежащих высылке (проект ст.14); обязательство государств по не дискриминации (проект ст. 15); защита прав уязвимой группы лиц (проект ст. 16); защита права на жизнь иностранца, подлежащего высылке (проект ст. 17); запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (проект ст. 18); условия содержания иностранного лица, подлежащего высылке и так далее.

Проект ст. 21 содержит положение, согласно которому «высылающее государство принимает надлежащие меры для облегчения процедуры добровольного выезда иностранца, подлежащего высылке».

В проекте ст. 22 указывается, что иностранный гражданин, подлежащий высылке, может быть выслан в государство своего гражданства, а если не установлено такое государство, то в государство, где у лица есть право въезда или пребывания или в государство, с территории которого иностранный гражданин въехал на территорию высылающего государства.

Проект ст. 26 устанавливает процессуальные права иностранного лица, подлежащего высылке, включая право оспорить решение о высылке, право обращения в компетентные органы, право доступа к эффективным средствам правовой защиты и так далее.

Проект ст. 29 называется «Реадмиссия для высылающего государства». В проекте ст. 29 «иностранец, законно находящийся на территории какого-либо государства, высылаемый этим государ-

ством, имеет право быть переданным в порядке реадмиссии в высылающее государство, если будет установлено компетентным органом, что высылка была незаконной, за исключением случаев, когда его или ее возвращение не угрожает национальной безопасности или общественному порядку, или когда иностранец в противном случае больше не отвечает условиям приема в соответствии с законодательством высылающего государства. Ни в коем случае ранее принятое незаконное решение о высылке не может препятствовать реадмиссии иностранца».

Комментарий к проекту ст. 29 указывает, что «иностранный гражданин, который был вынужден покинуть территорию государства вследствие незаконной высылки, имеет право на повторный въезд на территорию высылающего государства. Но, несмотря на признание этого права за иностранным гражданином в различных формах в национальном законодательстве государств и на международном уровне, отсутствует единая практика, благодаря которой можно было бы утверждать о существовании в позитивном праве права на реадмиссию, в качестве индивидуального права иностранного гражданина, который был незаконно выслан»[21].

Согласно Меморандуму «Формирование и доказательство международного обычного права» от 14 марта 2013 г., подготовленного Секретариатом по просьбе Комиссии международного права, признается, что в некоторых случаях отсутствие единообразия государственной практики рассматривается как исключающее существование нормы обычного международного права, и в качестве примеров приводятся положения резолюции A/67/10 п. 1 проекта ст. 27 о высылке иностранцев («Комиссия считает, что практика государств в этом вопросе не является достаточно однородной, чтобы стать основой для нормы общего международного права, предусматривающего приостановление действия апелляции на решения о высылке»); и пункт 1 из комментария к проекту ст. 29 о высылке иностранцев резолюции A/67/10 («Хотя признание такого права – на различных условиях – может отличаться в законодательстве некоторых государств и даже на международном уровне, практика не достаточно неоднородна для того, чтобы утверждать о существовании, в позитивном праве, права на реадмиссию в каче-

[21] General Assembly, A/67/10…

стве личного права иностранца, который был незаконно выслан»)[22].

В Докладе Комиссии международного права по работе ее 63 и 64 сессии «Тематическое резюме обсуждений, состоявшихся в Шестом Комитете Генеральной Ассамблеи во время ее 67 сессии, подготовленное Секретариатом» 2013 г. выделен целый раздел, посвященный высылке иностранцев[23].

Во время обсуждения проекта статей о высылке иностранцев некоторые делегаты высказали сомнения относительно целесообразности усилий Комиссии по выявлению общих норм международного права о высылке иностранцев, так как уже существуют подробные региональные нормы по этому вопросу[24]. Некоторые делегации предлагали сделать упор на добровольном отъезде иностранцев, а также закрепить роль соглашений о реадмиссии в тексте проекта статей Комиссии[25].

Также было отмечено, что вопрос о реадмиссии с высылающего государства в случае незаконной высылки заслуживает дальнейшего рассмотрения с учетом ограниченного практике государств в этой области.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить, что уделение такого большого внимания вопросу высылки, в частности реадмиссии, Комиссией международного права ООН свидетельствует об увеличении масштабов миграции, включая и незаконную миграцию, а также о важности разработки государствами-членами ООН этого вопроса на национальном уровне.

---

[22] General Assembly, A/CN.4/659. Formation and evidence of customary international law – Elements in the previous work of International Law Commission that could be particularly relevant to the topic. Memorandum by the Secretariat. 14 March 2013. URL: http://www.un.org/law/ilc/.

[23] General Assembly, A/CN.4/657. Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third and sixty-fourth sessions: Topical summery of the discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its sixty-seventh session, prepared by the Secretariat. 18 January 2013. URL: http://www.un.org/law/ilc/.

[24] Там же.

[25] Там же.

ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ЭКЗАМЕН ДЛЯ МИГРАНТОВ В НИДЕРЛАНДАХ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ[1]

Ольга Сергеевна Кажаева

аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Екатерина Вячеславовна Киселева

канд. юрид. наук., доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Все больше стран вводят интеграционные экзамены для кандидатов, желающих получить их гражданство[2]. При этом, от проверки исключительно уровня владения государственным языком некоторые страны переходят к так называемым страноведческим экзаменам, включающим вопросы на знание истории страны, культуры, политической жизни и так далее[3]. Нидерланды не являются исключением. Это государство относится к пионерам введения страноведческого экзамена[4], а потому его опыт, апробированный уже и другими европейскими странами[5], может быть полезен

[1] Научная публикация подготовлена при поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках выполнения научно-методических работ в 2014 г. № 10.9063.2014.

[2] Banulescu-Bogdan N. Shaping Citizenship Policies to Strengthen Immigration Integration. August 2, 2012. URL: http://www.migrationpolicy.org/article/shaping-citizenship-policies-strengthen-immigrant-integration.

[3] См., например: Wallace Goodman S. Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion // European University Institute, Florence. Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory. November 2010. URL: http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf.

[4] Joppke C. How liberal are citizenship tests? // How liberal are citizenship tests? / Ed. by R. Bauboeck, C. Joppke. European University Insitute Working Paper RSCAS 2010/41. May 2010. P. 1.

[5] Strik T., Böcker A., Luiten M., Oers R. van. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration. The INTEC Project: Synthesis Report. Radboud University Nijmegen. Centre for Migration Law. December 2010. P. 11.

и Российской Федерации, где экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ для различных категорий мигрантов станет обязательным с 1 января 2015 г.[6]

В настоящее время в Нидерландах определенный уровень интеграции и успешное прохождение соответствующего подтверждающего теста требуется для трех категорий лиц: претендующих на допуск в страну, постоянное или независимое разрешение на проживание (вид на жительство), гражданство[7]. Рассмотрим некоторые моменты формирования нынешней системы.

Введенная в 1979 г. «политика меньшинств» в течение 80-х и 90-х гг. XX в. стала использоваться правительством Голландии в том числе для повышения уровня интеграции мигрантов в общество, установив в качестве одного из требований знание языка, который необходим прибывающим мигрантам «хотя бы для объяснения с муниципальными служащими»[8]. С 1985 г. языковая проверка стала обязательной, письменных элементов на этот момент она не включала[9].

---

[6] Подробнее об интеграционном экзамене в России см.: Должикова А.В., Киселева Е.В. Правовое и методическое обеспечение интеграционного экзамена для иностранных граждан в РФ // Вестник Таджикского национального университета. 2015. № 3/1(158). С. 69–75; Киселева Е.В., Кажаева О.С. Правовой модуль интеграционного экзамена для мигрантов в свете национальной и миграционной политики РФ // Закон и право. 2014. № 11. С. 116–119; Киселева Е.В. Эволюция структуры и содержания модуля «Основы законодательства РФ» интеграционного экзамена для мигрантов в РФ // Обозреватель-Observer. 2014. № 12. С. 76–82; Кажаева О.С. Структура модуля по основам законодательства РФ интеграционного экзамена для мигрантов в России // Молдавский журнал международного права и международных отношений. 2014. № 3; Должикова А.В., Козьменко В.М., Мосейкина М.Н., Киселева Е.В., Кажаева О.С. Интеграционный экзамен для иностранных граждан: зарубежный опыт, проблемы и перспективы проведения в России: монография. М.: РУДН, 2014. 123 с.

[7] Strik T., Luiten M., Oers R. van. Country report 'The Netherlands'. The INTEC Project: Integration and Naturalization tests: the new way to European Citizenchip. November 2010. Centre for Migration Law. Radboud University Nijmegen, Netherlands. P. 5.

[8] Strik T. Integration tests: helping or hindering integration? // Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Netherlands. – Doc. 13361, 4 December 2013. URL: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19772&lang=en.

[9] Strik T., Luiten M., Oers R. van. Country report 'The Netherlands'. The INTEC Project: Integration and Naturalization tests: the new way to European Citizenchip.

В 1998 г. был принят новый Закон об интеграции, установивший обязанность посещения специальных курсов с последующей сдачей экзамена по интеграции, с языковым требованием не ниже уровня А2 (базовое знание языка)[10]. /Поясним. В 2001 г. в рамках Совета Европы были приняты рекомендации под названием «Общеевропейские компетенции владения иностранным языком (CEFR)». Эти рекомендации предназначены для использования европейскими странами в качестве основы для разработки материалов для подготовки и сдачи мигрантами экзаменов по интеграции и адаптации. Рекомендации содержат ориентиры определения уровня владения языком[11]. Уровень владения языком А2 означает, что кандидат на получение гражданства или постоянного места жительства обладает достаточным словарным запасом и уровнем владения языком для того, чтобы изъясняться на бытовом уровне (при совершении покупок, походах в кафе или банк, общении с людьми и т.д.)[12]./

Первоначально курсы для подготовки к экзамену по интеграции были бесплатными и даже необязательными[13]. С течением времени, однако, отношение к интеграции со стороны государства изменилось. В качестве цели интеграции улучшение возможностей участия мигрантов в социально-экономической жизни общества было заменено на адаптацию к голландским культурным ценностям. Прохождение теста стало все больше рассматриваться как критерий отбора будущих жителей страны из числа иностранцев[14]. Это привело к изменениям и в законодательстве.

Во-первых, в 2006 г. голландские власти установили правило, согласно которому необходимым условием для получения дол-

---

November 2010. Centre for Migration Law. Radboud University Nijmegen, Netherlands. P. 9.

[10] Strik T. Integration tests: helping or hindering integration? // Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Netherlands. – Doc. 13361, 4 December 2013. URL: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19772&lang=en.

[11] The Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) and Levels of language proficiency. URL: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/liam/Levels/Levels_EN.asp.

[12] Там же.

[13] Strik T., Luiten M., Oers R. van. Country report 'The Netherlands'… P. 13.

[14] Там же. P. 12.

госрочной визы (т.е. более чем на 3 месяца) стала сдача экзамена по гражданской интеграции (Basisexamen Inburgering), ведь государство рассматривает таких долгосрочных мигрантов в качестве потенциальных соискателей гражданства Голландии[15]. (Стоимость данного экзамена составила 350 евро. Государство не организует курсов по подготовке к экзаменам и не предоставляет материалов для подготовке. Последние можно приобрести ориентировочно за 70 евро[16]).

Экзамен по так называемой гражданский интеграции, который можно сдать в государстве гражданства лица, проверяет базовые знания голландского языка и общественного строя Голландии. Знания оцениваются в посольстве или консульстве Нидерландов в стране происхождения человека или в стране постоянного проживания. Страна постоянного проживания – это страна, в которой человек имеет право на законных основаниях оставаться более 3 месяцев[17]. Результаты экзамена действительны в течение одного года[18].

В то же время, сделаны некоторые исключения относительно сдачи экзамена по интеграции: обязанность по сдаче экзамена не распространяется на граждан ЕС, США, Австралии, Новой Зеландии, Канады, Японии и Швейцарии; а также предусмотрено освобождение от сдачи экзамена для лиц, обладающих дипломом о высоком уровне владения голландским языком, получивших образование в Голландии или имеющих серьезные физические либо психические проблемы (при наличии заключения врача)[19]. Кроме

---

[15] Качуровская А., Куколевский А. Испытание бобром // Коммерсант.ru. Власть. 26 ноября 2007 г. URL: http://www.kommersant.ru/doc/829223 (дата обращения: 2014-09-18)

[16] Strik T., Böcker A., Luiten M., Oers R. van. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration. The INTEC Project: Synthesis Report. Radboud University Nijmegen. Centre for Migration Law. December 2010. P. 12.

[17] Иммиграция в Голландию, получение голландского гражданства. URL: http://www.paterton.ru/info-po-stranam/gollandiya/immigratsiya-v-gollandiyu-raznoe.html.

[18] Там же.

[19] Wallace Goodman S. Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion // European University Institute, Florence. Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory. November 2010. URL: http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf;

того, не требуется сдавать тест заявителям в возрасте старше 65 лет или людям с ограниченными возможностями, а также не требуется повторно сдавать тест на гражданство, если кандидат уже сдал экзамен на знание языка в целях получения разрешения на постоянное проживание[20].

Кроме этого, в 2006 г. Нидерланды первыми ввели практику сдачи тестов перед въездом в принимающее государство в целях воссоединения семьи[21]. Введение практики сдачи экзамена по интеграции мигрантом в стране гражданства, по мнению голландских властей, позволяет выявить лиц, которые не способны к интеграции в Голландии, до их въезда в страну (в среднем, их около 25 %)[22]. Согласно изменениям, внесенным в законодательство Голландии, члены семьи иностранного гражданина, приехавшие в Голландию по программе воссоединения семей до введения предварительного требования, обязаны в течение трех лет с момента въезда в страну сдать экзамен по интеграции, иначе их вид на жительство подлежит аннулированию[23].

В 2007 г. вступил в силу новый закон, устанавливающий обязательную сдачу экзамена для получения разрешения на постоянное проживание и вид на жительство[24]. Курсы для подготовки к сдаче экзамена стали платными, вследствие чего мало кто из мигрантов их посещал[25]. (Сегодня, правительство Нидерландов пошло на встречу мигрантам и установило правило о возмещении затрат беженцам на подготовительные курсы для сдачи экзамена на гражданство.)

Изменения коснулись и натурализации. В 2003 г. Закон о гражданстве внес новшества относительно обязанности лиц, же-

---

Качуровская А., Куколевский А. Испытание бобром // Коммерсант.ru. Власть. 26 ноября 2007 г. URL: http://www.kommersant.ru/doc/829223 (дата обращения: 2014-09-18).

[20] Wallace Goodman S. Naturalisation Policies in Europe…

[21] Strik T., Böcker A., Luiten M., Oers R. van. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship… P. 11.

[22] Strik T. Integration tests: helping or hindering integration? // Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Netherlands. – Doc. 13361, 4 December 2013. URL: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19772&lang=en.

[23] Там же.

[24] Там же.

[25] Там же.

лающих приобрести голландское гражданство, сдавать тест на гражданство, включающий проверку как устных, так и письменных навыков владения языком не ниже базового уровня, необходимого для повседневной жизни в стране, а также экзамен на знание голландского общества по таким темам, как национальные социальные и политические институты, общество, факты истории, Конституция, демократические ценности и парламент[26]. Стоимость теста была установлена в районе 260 евро. С 1 апреля 2007 г. экзамен на гражданство был заменен на экзамен, сдаваемый для получения разрешения на временное проживание и вид на жительство. С тех пор экзамен является единым для этих процедур[27].

Необходимо отметить, что хотя количество лиц, успешно проходящих интеграционные испытания, в целом остается стабильно высоким, наблюдается резкое падение успешной сдачи теста среди подающих на воссоединение семьи[28]. Хотя нельзя не согласиться с тем, что языковые знания способствуют успешной интеграции мигрантов в принимающем обществе, Голландия являет собой пример страны, где проверки, в том числе, степени владения языком все больше используются в качестве барьера[29]. Идея введения экзамена как одной из мер по именно ужесточению иммиграционного законодательства принадлежит министру иммиграции Рите Вердонк[30].

Характерным для Голландии, как и ряда других стран Европы, является то, что интеграционные экзамены всё чаще ставят вопросы соблюдения прав человека и недискриминации[31], тема, которой, как представляется, не избежит и Россия.

---

[26] Strik T. Integration tests: helping or hindering integration?…

[27] См.: Strik T., Luiten M., Oers R. van. Country report 'The Netherlands'… P. 41. Сравни с: там же. P. 65. См. также: Oers R. van. Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Brill, 2013. P. 41.

[28] Strik T., Böcker A., Luiten M., Oers R. van. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship… P. 28–29.

[29] Groenendijk K., Oers R. van. How liberal tests are does not merely depend on their content, but also their effects // How liberal are citizenship tests? / Ed. by R.Bauboeck, C.Joppke. European University Insitute Working Paper RSCAS 2010/41. May 2010. P. 9.

[30] Качуровская А., Куколевский А. Испытание бобром…

[31] Groenendijk K., Oers R. van. How liberal tests are does not merely depend on their content, but also their effects…

ГЛОБАЛЬНЫЙ КОДЕКС ВОЗ ПО ПРАКТИКЕ МЕЖДУНАРОДНОГО НАЙМА ПЕРСОНАЛА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРВОГО ЭТАПА МОНИТОРИНГА

Екатерина Вячеславовна Киселева

канд. юрид. наук., доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Проблема миграции персонала здравоохранения ставится на международном уровне уже более полувека. В шестидесятые годы XX в. она поднималась среди проблем утечки квалифицированных кадров из развивающихся стран[1], а в семидесятые годы – уже самостоятельно[2]. В 2004 г. резолюция Всемирной ассамблеи здравоохранения (ВОЗ) получила говорящее само за себя название «Международная миграция медико-санитарного персонала: угроза системам здравоохранения в развивающихся странах»[3].

После нескольких десятилетий брожения идеи и нескольких лет разработки 21 мая 2010 г. Всемирная ассамблея здравоохранения согласно решению 193 государств – членов ВОЗ приняла Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения[4]. Изменилось ли за прошедшие пять десятилетий или конкретно с принятия Глобального кодекса что-либо в ответе международного сообщества на вызов, бросаемый реализации

---

[1] См., например: Утечка квалифицированных кадров из развивающихся стран. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (далее ГА ООН) 2320 (XXII), 15 декабря 1968 г.; Утечка подготовленных кадров из развивающихся в развитые страны. Доклад Генерального секретаря ООН. A/7294 (XXIII), 5 ноября 1968 г.

[2] См.: Подготовка национальных кадров здравоохранения. Доклад Генерального директора ВОЗ о ходе работы. A25/7, A/25/8, 13 апреля 1972 г.

[3] WHA57.19 от 22 мая 2004 г. О праве на здоровье см., например: Белоусова А.А. Роль здравоохранения в становлении и обеспечении права на здоровье // Збірник наукових праць «Актуальні проблеми міжнародних відносин». Випуск 117 (у двох частинах). Частина II.. – Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2013. – С. 76-83; Белоусова А.А. Право на здоровье в международном праве: история становления. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. М.: РУДН, 2013. С. 270–278.

[4] WHA63.16 от 21 мая 2010 г.

права на здоровье миграцией медико-санитарного персонала? Это вопрос, ответ на который прост, но не оптимистичен – едва ли.

Глобальный кодекс невелик по объему – в нем всего десять статей. В первой статье формулируется цель документа, во второй – характер и сфера его применения. Статья 3 включает 8 пунктов, содержащих руководящие принципы. Статья 4 посвящена обязанностям, правам и порядку найма. Статья 5 называется «Подготовка кадров здравоохранения и стабильность систем здравоохранения». Статья 6 говорит о сборе данных и научных исследованиях, ст. 7 – об обмене информацией. Восьмая статья содержит положения об осуществлении Глобального кодекса, девятая – о мониторинге и институциональных механизмах, а десятая статья посвящена партнерствам, техническому сотрудничеству и финансовой поддержке.

Применительно к рассматриваемой теме можно выделить несколько основных проблемных точек: характер Глобального кодекса и содержащихся в нем принципов, соотношение проблем/интересов/положения развитых и развивающихся государств, принцип взаимной выгоды, соотношение права на свободу передвижения медико-санитарного персонала с правом на здоровье соотечественников, остающихся на родине, существование и совершенствование фактологической основы и ряд других.

Относительно первого отмеченного аспекта сам Глобальный кодекс закрепляет, что он «носит добровольный характер» (п. 2.1.) и «содержит этические принципы» (п. 2.3.). На добровольном характере документа при разработке особенно настаивали отдельные государства, например, Япония, Канада[5]. А что подразумевается под «этическим» характером принципов, неоднократно подчеркнутом в тексте[6], было и осталось неясно. Соединенным Штатам Америки, например, в этом послышался «излишне осуждающий тон»[7].

Вторая выделенная проблема позволяет провести огромнейшее различие между рассмотрением проблем миграции персонала

---

[5] См.: Международный наем медико-санитарного персонала: проект глобального кодекса практики. Документ ВОЗ. 15 апреля 2010 г. A63/ INF.DOC./2. С. 6, 12.

[6] П. 1, 4 ст. 1, п. 2.3 ст. 2, п. 4.3 ст. 4 Глобального кодекса.

[7] См.: Международный наем медико-санитарного персонала: проект глобального кодекса практики. Документ ВОЗ. 15 апреля 2010 г. A63/ INF.DOC./2. С. 6.

здравоохранения на начальном и современном этапах. Если в первых документах по теме всегда четко обозначались фактические выгодоприобретатели (развитые страны) и фактически терпящие убытки (развивающиеся страны), то чем дальше, тем большее смешение и искажение картины имеет место. Приведем лишь один пример.

Как отмечается в третьем абзаце преамбулы Глобального кодекса, «адекватные и доступные трудовые ресурсы здравоохранения имеют первостепенное значение для всеобъемлющей и эффективной системы здравоохранения и для предоставления услуг здравоохранения». В следующем абзаце выражается глубокая обеспокоенность тем, что «серьезная нехватка персонала здравоохранения, которую испытывают многие государства-члены, включая высокообразованных и подготовленных работников здравоохранения, является серьезной угрозой для эффективного функционирования систем здравоохранения и подрывает способность этих стран достичь Целей тысячелетия в области развития и других целей развития, согласованных в международном масштабе». Вторая цитата содержит весьма благозвучное, но значительное смешение совершенно разных позиций и интересов.

Нехватка медицинского персонала является проблемой как развитых, так и развивающихся государств. Однако, если первым в большей степени необходим вспомогательный медицинский персонал для ухода за стареющим населением[8], то вторые нуждаются в людях, способных оказывать первую медицинскую помощь[9]. Развитые государства выступают в качестве нанимателей иностранного медицинского персонала, а развивающиеся теряют профессиональные кадры, которых недостаточно и для удовлетворения собственных нужд здравоохранения.

---

[8] См. подробнее: Глущенко Г.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009. С. 91–94.

[9] По данным ВОЗ, например, 80 % инвалидов живут в странах с низким уровнем дохода. См.: Инвалидность, включая предупреждение, ведение и реабилитацию. Доклад Секретариата. ВОЗ. 14 апреля 2005 г. A/58/17; Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 146.

Цели тысячелетия в области развития[10] в части борьбы с конкретными заболеваниями упоминают ВИЧ/СПИД[11], малярию[12], другие «основные болезни, от которых страдает человечество»[13] и «другие инфекционные заболевания»[14]. С учетом того, что эти упоминания расположены в разделах «Развитие и искоренение нищеты» и «Удовлетворение особых потребностей Африки», становится очевидно, что благородно звучащая формулировка Глобального кодекса искажает восприятие потребностей в медицинском персонале в сопоставлении различных регионов мира. В 2006 г. в Докладе о состоянии здравоохранения в мире[15] ВОЗ выделила группу из 57 государств, в которых дефицит врачей, медсестер и акушерок носит критический характер. Ни одно из этих 57 государств не относится к развитым. Подобное же отмеченному выше смешение и искажение может быть прослежено на протяжении всего Глобального кодекса. Напротив, «взаимная выгодность» международного найма персонала здравоохранения едва не стала заглавием одной из статей кодекса[16].

В соответствии со ст. 9.1. Глобального кодекса «государствам следует периодически сообщать о принятых мерах, достигнутых результатах, возникших трудностях и извлеченных уроках», а Всемирной ассамблее здравоохранения – «проводить обзор актуальности и действенности Кодекса» (ст. 9.5.). Первый раунд этого обзора был проведен в 2013 г.[17] Каковы его итоги? Отчет о текущем состоянии процесса внедрения Кодекса предоставили 56 стран, из которых 37 предприняли определенные шаги по внедрению Кодекса[18]. Национальные органы, требуемые ст. 7.3. Кодекса,

---

[10] Приняты Генеральной Ассамблеей ООН 8 сентября 2000 г. A/RES/55/2.
[11] Пп. 4, 5 п. 19, пп. 4 п. 28 Декларации.
[12] Пп. 4 п. 19 Декларации.
[13] Там же.
[14] Пп. 4 п. 28 Декларации.
[15] Совместная работа на благо здоровья. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2006: обзор. ВОЗ, 2006. С. 6.
[16] Ст. 5 проекта для обсуждения от 18 августа 2008 г., проекта в редакции 4 декабря 2008 г., 3 декабря 2009 г., 8 апреля 2010 г.
[17] См.: Siyam A., Zurn P. et al. Monitoring the implementation of the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel // Bulletin of WHO. 2013. Vol. 91. P. 816–823.
[18] Там же.

были назначены в 85 странах[19]. Вследствие чего «отмечается несоответствие между отчетами, поступившими из государств-членов, и взятыми обязательствами в связи с единодушным одобрением Кодекса»[20]. Однако несоответствие весьма предсказуемое с учетом мизерности прописанных мер для одних государств (имеющих ресурсы и представивших материалы) и мизерности ресурсов для решения имеющихся комплексных проблем для других (развивающихся и материалов в абсолютном большинстве не предоставивших).

Вместо заключения отметим, что Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения 2010 г. имеет негативное и позитивное значение одновременно: прискорбно, что документ позволяет смешивать различную степень уязвимости развитых и развивающихся государств в рассматриваемом вопросе, призывая развитые государства действовать на основе мало к чему обязывающих «этических принципов» в отношении международного найма персонала здравоохранения; отрадно, что этот документ всё же был принят хотя бы в качестве одного из подтверждений существования проблемы.

---

[19] Siyam A., Zurn P. et al. Monitoring the implementation of the WHO Global Code… P. 816–823.

[20] Диалог по вопросам политики ВОЗ для преодоления проблем, связанных с международным наймом и мобильностью персонала здравоохранения: технический доклад. Амстердам, 2–3 мая 2013 г. ВОЗ, 2013. С. 7.

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОЛИТИКИ ЕС В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ

Юлия Юрьевна Литовская

аспирант кафедры международного публичного права Дипломатической академии Министерства иностранных дел России

На сегодняшний день для Италии иммиграционный вопрос остается одним из актуальных, особенно болезненной темой является проблема нелегальной иммиграции.

Трагедия, произошедшая 3 октября 2013 г., вызвала реакцию не только в Италии, но и по всей Европе. Судно, на котором находилось более 500 беженцев из африканских стран затонуло в нескольких километрах от побережья итальянского острова Лампедуза. Удалось спасти 155 беженцев, число жертв достигает 130 человек, среди которых в основном женщины и дети[1]. **Так, глава сената Италии Пьеро Грассо 26 марта 2014 г. заявил о том, что необходимо создавать благоприятные условия для интеграции иностранцев.** «Наступило время подумать о новом пути для получения гражданства иностранцам, которые полностью интегрировались в наше общество, а также для вторых поколений, тех, кто родился в семье иммигрантов»,- сказал Грассо в своем комментарии к докладу международного института семейных отношений. «Наши законы по получению гражданства являются одними из самых строгих в Европе, и чаще всего не дают возможности получить гражданство тысячам людей, которые честно работают и способствуют процветанию нашего общества»,- добавил Грассо[2].

---

[1] URL: http://www.repubblica.it/cronaca/2013/10/03/news/lampedusa_brucia_un_barcone_strage_di_migranti-67817611/.

[2] URL: https://wwww.ansa.it/sito/notizie/politica/2014/03/26/Immigrazione-Grasso-serve-nuova-legge-cittadinanza-_f04e1d8f-9066-4560-81bc-0af4d712356a.html.

Действующий иммиграционный закон в Италии «Босси – Фини»[3] от 30 июля 2002 г. № 189, получивший название по имени политиков разработавших данный закон (далее закон «Босси-Фини»), привел к более ужесточенной иммиграционной политике, предусматривая выдачу вида на жительство строго к рабочему контракту и ограничение времени пребывания в Италии сроком контракта.

Законом «Босси–Фини» введено новое понятие – «контракт на пребывание» *(contratto di soggiorno).* В отличие от рабочего контракта, контракт на пребывание заключается с итальянским работодателем до въезда в страну и является единственным основанием для получения вида на жительство[4]. Относительно обращения за разрешением на жительство *(permesso di soggiorno*), оно выдается только иностранцам, оформившим рабочий контракт сроком на два года (предыдущим законом от 6 марта 1998 г. № 40 предусматривалось четыре года).

В целях контроля притока массовой иммиграции в страну и предотвращения нелегальной иммиграции у всех иммигрантов, запросившим разрешение на жительство в Италии (*permesso di soggiorno*), а так же у тех, кто запрашивает продление разрешения на жительство, снимаются отпечатки пальцев (ст.5).

Кроме того, иностранец может получить вид на жительство (*carta di soggiorno*) после 6 лет проживания в Италии (предыдущим законодательством предусматривалось 5 лет)[5].

Закон «Босси-Фини» определил сложную процедуру депортации нелегальных иммигрантов. Иностранец, не имеющий разрешения на жительство, обязан покинуть территорию Италии. Вначале он сопровождается в специальный центр на 60 дней (предшествующим законом предусматривалось 30 дней), где будет проведено установление его личности. Если не удастся установить личность нелегального иммигранта, ему необходимо покинуть территорию Италии в течение трёх дней. Иностранец, выдворен-

---

[3] Legge "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" del 30 luglio 2002 n.189 // Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 – Suppl. ord. URL: http://www.immigrazione.biz/legge.php?id=13ю.

[4] E. Zanrosso. Diritti e Doveri degli Immigrati. Diritto i Nuovi Casi & Soluzioni / Che cos'è ilontratto di soggiorno? / Sistemi editoriali. 2009. P. 195–198.

[5] Там же. P.69.

ный из страны, лишается права на въезд в страну сроком на 10 лет (ст. 12).

Для более жесткого контроля за деятельностью и пребыванием трудовых иммигрантов и ужесточения положения работодателей, берущих с большой охотой нелегалов на работу с целью уклонения от уплаты налогов и взносов социального страхования, новым законодательством предусмотрено увеличение штрафа для работодателей. Таким образом, работодателей, предоставляющих работу для лиц, не имеющих разрешения на жительство (а также, имеющих фальшивые или просроченные документы), ждёт арест от 3-х месяцев до 1 года и штраф до 5 тысяч евро за каждого нелегального работника (ст. 18).

Кроме того, закон затрудняет процедуру воссоединения семей иммигрантов, что является еще одним показательным примером ужесточения внедрения массового потока иммигрантов в страну. Так, иностранец, законно проживающий на территории Италии, имеет право запросить разрешение на въезд жены/мужа, несовершеннолетнего ребёнка, а также совершеннолетних детей (на полное своё обеспечение) в случае, если они не имеют средств к существованию (ст. 23).

Представляется, что изменения внесенные законом «Босси-Фини» привели к увеличению притока массовой иммиграции в Италию, особенно нелегалов проникающих в страну различными путями. Все изменения сводятся лишь к тому, чтобы контролировать проникновение мигрантов и снизить приток нелегальных мигрантов на территорию Италии.

Необходимо вспомнить о том, что до недавнего времени, если взглянуть на историю, Италия была страной эмиграции, и за сравнительно короткий срок она превратилась страну массового притока иммигрантов.

Италия не ожидала массового притока иммигрантов из восточноевропейских государств, а особенно из африканских стран. Миграционная политика и, в соответствии с этим, правовые нормы, регулирующие иммиграцию, развивались под влиянием Европейского Союза или под давлением политических сил и общественного мнения.

До середины 80-х гг. немногочисленными юридическими документами, регулировавшими положение иммигрантов, были

международные двусторонние соглашения, которые Италия подписывала главным образом для того, чтобы защитить права итальянских эмигрантов. В 1961 г. в Италии для иностранных граждан была введена система видов на жительство вместе с разрешением на право работы, выдача которых находилась в компетенции министерства труда Италии. Но на практике иностранцами, приезжавшими в Италию не из стран ЕС, занималось министерство внутренних дел.

Положение иностранных граждан, находящихся на территории страны в те годы регулировалось на основе Конституции Итальянской Республики[6], в соответствии с которой гарантировалось соблюдение «гражданских прав и свобод без различий пола, расы, языка, религии, политических взглядов, личного и социального положения» (ст.3). В соответствии со ст. 10 Конституции статус иностранных граждан «регулируется законом в соответствии с нормами международного права и международными соглашениями».

В конце 1970-х гг. в связи с массовым притоком в страну рабочей силы, **правительство Италии предприняло попытку ввести систему регулирования миграции.** Так, 10 апреля 1981 г. Италия присоединилась к **Конвенции Международной организации труда (МОТ) от 24 июня 1975 г. № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения»[7]. Далее, с** целью ужесточить контроль над иностранной рабочей силой Министерством труда Италии был представлен законопроект**, который стал** первым иммиграционным законом от 30 декабря 1986г. № 943[8]. **Он был направлен на регулирование миграции рабочей силы и борьбу с нелегальной иммиграцией.** Законом пре-

---

[6] Costituzione della Repubblica Italiana // Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.298, del 27 dicembre 1947. URL: http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html.

[7] Convenzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro – OIL «Sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti» n. 143 del 24 giugno 1975. Ratificata con L. 10 aprile 1981, n. 158. // Gazzetta Ufficiale n.116 del 29 aprile 1981. URL: http://www.asgi.it/banca-dati/convenzione-oil-n-143-2461975/.

[8] URL: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1986-12-30;943 // Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12 Gennaio 1987.

доставлялись те же права иностранным рабочим, приехавшим из стран, не являющихся членами ЕС, что и итальянским трудящимся гражданам (ст. 1).

Иммиграционная политика Итальянской Республики в последние десятилетия принимала более жесткий характер в связи с массовыми наплывами нелегальных иммигрантов, что приводило к принятию новых законов с более ужесточающими условиями по отношению к нелегальным иммигрантам и, наоборот, улучшенными по отношению к легальным иммигрантам, имеющим вид на жительство.

Напомним, что, трагедия, произошедшая 3 октября 2013 г. у берегов острова Лампедуза, не только внутри страны, но и во всех европейских странах не осталась без внимания.

Итальянский премьер–министр на тот момент **Энрико Летта** фактически потребовал сделать вопрос о незаконной миграции главным на саммите ЕС в конце октября 2013 года. Он заявил, что лидеры блока выразили свою солидарность со странами, несущими основное бремя проблемы. «Я думаю, нам удалось достичь результата, сделав эту **проблему общеевропейской,** а не просто итальянской, мальтийской или греческой»,– заявил **Летта**[9]**.**

Большинство европарламентариев высказалось за радикальный пересмотр миграционной политики ЕС.

Так, после недавней трагедии в Средиземном море, **в результате которой погибли сотни беженцев, глава Европейского парламента Мартин Шульц (*Martin Schulz*) высказался за радикальный пересмотр миграционной политики ЕС. «Европа должна, наконец, признать,** что является **миграционным континентом**», – заявил Шульц 14 октября интернет-изданию *Spiegel Online.* Европе нужна система **«легальной иммиграции»,** подобная тем, что действуют в США, Канаде **и Австралии, считает парламентарий**[10]**.**

Трагедия нелегальных иммигрантов, утонувших недалеко от итальянского острова, подчеркивает важность создания **«всеобщей, взвешенной и солидарной европейской политики иммиграции», как** об этом заявил **Дидье Рейндерс,** Министр ино-

---

[9] URL: http://www.vestifinance.ru/articles/34665.
[10] URL: dw/de/p/19yyz.

странных дел **Бельгии.** Он отметил, что необходимо развивать программы, которые позволят улучшить условия жизни в тех регионах, откуда бегут люди, а также усиливать диалог со странами–транзитерами нелегальных иммигрантов[11].

Председатель **парламента** Италии Лаура Болдрини, бывший пресс-секретарь Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Риме, подвергла критике европейскую политику в отношении беженцев. До тех пор пока в каждой из 28 стран ЕС существуют свои законы о предоставлении убежища, невозможно вести речь о единой европейской политике в отношении мигрантов, так заявила она после катастрофы у берегов Лампедузы 3 октября 2013 г. Н**а-пример, согласно итальянскому законодательству,** рыбаки не **могут** оказывать помощь беженцам, которые находятся в море, а обязаны проинформировать соответствующие органы по радиосвязи, которые в свою очередь свяжутся с береговой охраной[12].

После трагедии, произошедшей 3 октября 2013 г. Правительство Италии во главе с Энрико Летта 14 октября объявило о начале операции «Mare Nostrum»**. Данная операция направлена на оказание помощи нелегальным иммигрантам, чтобы** предотвратить повторения трагедий с **африканскими беженцами** в Средиземноморье и привлечь к ответственности тех, кто организует незаконную торговлю людьми**. Операция подразумевает** увеличение количества военно-морских и **гражданских** судов, а также авиации, контролирующих ситуацию в Сицилийском проливе[13].

На саммите Европейского совета 24–25 октября 2013 г. в Брюсселе председатель Европейского совета Херман Ван Ромпей заявил, что после ужасного события, произошедшего на острове Лампедуза в Средиземном море необходимо принять все меры, чтобы предотвратить подобные трагедии в будущем[14].

---

[11] URL: http://news.bigmir.net/world/758773-Glava-MID-Belgii-prizval-k-formirovaniu-edinoi-politiki-immigracii-v-Evrosouze.

[12] URL: http://dw.de/p/wli.

[13] URL: http://www.repubblica.it/politica/2013/10/14/news/letta_a_katainen_intollerabile_mediterraneo_mare_morte-68575070/.

[14] Remarks by President Herman Van Rompuy following the European Council Brussels, 25 October 2013, EUCO 214/13, PRESSE 444, PR PCE 192. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139195.pdf.

Создана рабочая группа по Средиземноморью, которая направлена определять приоритетные задачи для принятия оперативных решений. Кроме того, лидеры ЕС намерены усилить борьбу с контрабандой мигрантов и сконцентрировать усилия на трех направлениях – недопущении, защите и солидарности. Требуется более тесная кооперация Евросоюза с соответствующими международными организациями, особенно организациями ООН. Предлагается повысить эффективность европейского пограничного агентства Frontex в Средиземноморье и вдоль юго-восточных границ ЕС и в ближайшее время внедрить новую систему обмена информацией «Eurosur».

Европейский совет к вопросам миграции и предоставления убежища вернется в июне 2014 г. после определения стратегии законодательного и оперативного планирования в пространстве свободы, безопасности и правосудия ЕС[15].

Со 2 декабря 2013 г. начала свою работу *Eurosur (**European Border Surveillance System)* **– Система наблюдения за границами Евросоюза, которая была утверждена решением Европарламента. *Eurosur* – это новая система обмена информацией, призванная** своевременно обнаруживать терпящие бедствие суда с мигрантами на борту и приходить им на помощь[16]. *Eurosur* начала свою работу в 19 шенгенских государствах, имеющих к юго–востоку внешние границы, а остальные 11 шенгенских государств присоединятся ровно через год – 1 декабря 2014 г.[17]

Система *Eurosur* имеет три основные задачи: во-первых, уменьшение числа нелегальных мигрантов, попадающих в ЕС необнаруженными; во-вторых, предотвращение количества жертв среди нелегальных мигрантов за счет увеличения числа спасаемых в открытом море; в-третьих, укрепление внутренней безопасности ЕС в целом путем содействия предотвращению трансграничной преступности[18].

---

[15] Conclusion 24/25 October 2013, European Council, Brussels 25 October, EUCO 169/13 CO EUR 13 CONCL 7.–P.17-18. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf.

[16] URL: http://dw.de/p/19y8N.

[17] URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf.

[18] URL: http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur.

«Согласно данным Европарламента, в 2012 г. внешние границы ЕС нелегально пересекли более 72 тысяч человек – вдвое больше, чем в предыдущем году» .

Eurosur – это **система, которая** использует беспилотные летательные аппараты **(БПЛА) и спутники** для сбора информации**.** В связи с введением системы *Eurosur*, Средиземное море будут патрулировать не пограничники на катерах, а беспилотные летательные аппараты, которые полученную информацию автоматически будут передавать в систему *Eurosur*. В случае обнаружения судна, которое не информировало о выходе в море, информация о нем будет передана пограничной службе ближайшей страны или агентству *Frontex*. Его корабли и должны предотвратить контрабанду наркотиков и транспортировку людей через границы[19].

На декабрьском саммите Европейского совета (19–20 декабря 2013 г.) Европейский совет обсудил доклад о работе специальной группы по Средиземноморью в свете трагических событий у берегов острова Лампедуза. Для решения проблем миграции из третьих стран, с которыми столкнулась Европа в 2013 г., Еврокомиссия подготовила 38 программ, направленные на оперативное реагирование в подобных сложных ситуациях. Усилия должны быть направлены на расширение сотрудничества с третьими странами, чтобы предотвратить миграционные потоки в сторону ЕС. Подчеркнута необходимость усиления операций *Frontex* по пограничному контролю, борьбе с контрабандой людьми, а также обеспечения солидарности с государствами – членами, находящимися под высоким миграционным давлением. Обсуждение вопросов миграции и предоставления убежища перенесено на июнь 2014 г.[20]

С 1 января 2014 г. председательство в Совете ЕС перешло к Греции и завершится в июне 2014 г., а с июля 2014 председательствовать в Совете ЕС будет Итальянская Республика. В период с 22 по 25 мая 2014 г. пройдут выборы в Европарламент после чего политика ЕС может измениться.

Греция в рамках своего председательства определила четыре основные направления деятельности приоритетными, среди кото-

---

[19] URL: http://dw.de/p/19y8N.

[20] Conclusion 19/20 December 2013, European Council, Brussels 20 December, EUCO 217/13 CO EUR 15 CONCL 8.–P.21. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.

рых, наряду с экономическим ростом и борьбой с безработицей, преодолением финансово-экономического кризиса и защиты стабильности единой валюты евро, перезапуском морской политики ЕС, значительное внимание уделено миграционной тематике.

«Под своим председательством Греция выступает за более серьезный и скоординированный подход к разрешению иммиграционного вопроса. При этом миграция рассматривается в двустороннем **ракурсе: с** одной **стороны,** улучшение организации по приему **легальных** мигрантов и повышению мобильности среди населения в интересах экономического обмена и роста, с другой – защита границ и борьба с нелегальной иммиграцией»[21].

Представляется, что и Италия в период своего председательства в Совете ЕС уделит особое внимание миграционной политике.

В иммиграционной политике Италии важным остается вопрос о трудовых мигрантах. В рамках перекрестного Года туризма Италия – Россия 2013–2014, ожидается подписание совместного Соглашения о трудовой миграции, регламентирующее режим нахождения в обеих странах лиц, собирающихся заниматься трудовой деятельностью. Данный документ планировалось подписать еще в ноябре 2013 г. в городе Триест в рамках российско-итальянских межгосударственных консультаций на высшем уровне, как сообщил посол Италии в Москве Чезаре Мария Рагальини[22].

Как итог, в связи трагедий, произошедшей 3 октября 2013 г. на острове Лампедуза, многие известные парламентарии резко высказывались за пересмотр иммиграционной политики в ЕС. Предполагалось, что тема миграции станет главной на саммите ЕС в октябре 2013, но этого не произошло. Большинство стран, таких как Германия, Франция, Великобритания, Бельгия, принимающие у себя наибольшее число ищущих убежище, проигнорировали вопрос по созданию общей иммиграционной политики в Евросоюзе.

---

[21] Лубоцкая А.С. О приоритетах греческого председательства в Совете ЕС. Активная внешнеполитическая деятельность может стать дестабилизирующим фактором внутриполитической жизни в греческом государстве. 1 февраля 2014 г. // Российский институт стратегических исследований. Аналитика. URL: URL: http://riss.ru/analitika/2609-o-prioritetakh-grecheskogo-predsedatelstva-v-sovete-es. С. 9.

[22] URL: http://ria.ru/world/20131120/978393706.html.

Европейский совет решил вернуться к вопросам миграции и предоставления убежища в июне 2014 г., когда пройдут выборы в Европарламент.

Представляется, что по итогам саммитов в октябре и декабре 2013 г., каких-либо существенных изменений в реорганизации иммиграционной политики Евросоюза, несмотря на председательство в Совете ЕС Греции и Италии в 2014 г., не следует ожидать.

Главы государств стран Евросоюза в отношении вопроса о миграционных потоках проявили сдержанную позицию. Несмотря на то, что миграция определялась как одна из основных тем последних саммитов ЕС, Евросоюз заявил, что намерен в 2014 г. продолжить курс на усиление контроля над внешними границами шенгенской зоны, укрепления внутренней безопасности в Евросоюзе за счет уменьшения количества нелегальных мигрантов, прибывающих в ЕС.

МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ: МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ, РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ И ГУМАНИТАРНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

Даврон Мансурович Мухамадиев

д-р мед. наук, Глава Регионального Представительства Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в России

Миграция является всевозрастающим явлением, охватывающим фактически все страны мира. Мигранты – это люди, которые покидают свои дома добровольно или вынужденно, в поисках нового места, чаще всего за рубежом. Они ищут новых возможностей, международной защиты или более безопасных и лучших условий для жизни. Миграция бывает добровольной или вынужденной, но в обоих случаях подразумевается сочетание выбора и принуждения.

По данным Международной организации по миграции (МОМ) в мире насчитывается приблизительно один миллиард мигрантов, т.е. каждый седьмой человек. Больше чем когда-либо людей уезжают за границу. В 2013 г., 232 млн чел., что составляет 3,2 % мирового населения стали международными мигрантами, что можно сравнить с 175 млн чел. в 2000 г. и 154 млн в 1990 г.[1] Женщины составляют 48 % мигрантов в мировом масштабе. Однако существуют большие региональные различия. На Севере женщины составили 52 % от всех мигрантов в 2013 г., в то время как на Юге – 43 %[2].

По данным Доклада о Глобальных катастрофах 2012 г., в мире насчитывается более 72 млн вынужденных мигрантов[3]. Из них около 15 млн признаны ООН беженцами, и еще порядка миллиона – ищущими убежище. Остальная часть этих мигрантов, по данным Государственного Департамента Соединенных Штатов,

---

[1] Отчет Департамента Экономики и Международных Отношений Организации Объединенных Наций – ДЭМОООН, 2013.

[2] Там же.

[3] Доклад о Глобальных катастрофах: фокус на вынужденную миграцию // Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Женева, 2012.

насчитывающая более 12 млн, взрослых и детей, находящихся в «современном рабстве» – жертвы торговли людьми в 2010 г.

Миграция между городами не является новой тенденцией, но постоянно увеличивается. По данным Доклада о Глобальных катастрофах 2012 г.[4], ожидается прирост городского населения до 72 % в промежутке между 2011 и 2050 гг.

В 2011 г. приблизительно 43 млн. человек были вынуждены покинуть свои дома в результате конфликтов и насилия, в то время как 15 млн. человек были вынуждены переместиться в результате катастроф[5]. Возможно, фактическая цифра гораздо выше, т.к. информации от правительств стран недостаточно, равно как и недостаточно мониторинга, осуществляемого донорами. Перемещение по меньшей мере 15 млн. человек было вызвано улучшением условий проживания.

Для отдельных лиц перемены к лучшему являются основными мотивами миграции, тогда как для развития общества, стран происхождения мигрантов, транзита и конечного назначения – это проверка прочности и возможностей для развития. По данным МОМ, мигранты осуществили денежных переводов приблизительно на 325 млрд дол. США в развивающиеся страны в 2010 г. Более того, экономическая выгода, создаваемая мигрантами, как временная, так и постоянная, является гораздо более значимой, чем денежные переводы, ими осуществляемые. Таким образом принимающие страны выигрывают от получаемого вклада в их экономики даже больше, чем страны происхождения мигрантов, чьи национальные бюджеты получают значительную выгоду от перевода денежных средств.

Миграция в страны G8. Последствиями международной миграции является уязвимость людей, и этот вопрос рассматривается на повестке дня G8. Будучи наиболее индустриально развитыми странами в мире, экономики стран G8 неизбежно сталкиваются с возрастающей потребностью в значительном количестве конкурентной рабочей силы. Как результат, эти страны в числе тех, кто принимает наибольшее количество мигрантов в мире. Как

---

[4] Доклад о Глобальных катастрофах: фокус на вынужденную миграцию // Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Женева, 2012.

[5] Там же.

с легальным статусом, так и без такового. В зависимости от статуса ситуация для мигрантов значительно разнится, и для многих их них требует незамедлительных решений на высшем политическом уровне.

Миграция в России. Миграция в России – это социальная тенденция, влияющая на различные сферы жизни, а также явление, относящееся как непосредственно к самим мигрантам, так и к аспектам их правового и социального пребывания в России.

Россия занимает второе место в мире по масштабу миграции. В соответствии с данными официальной статистики Федеральной миграционной службы, в России порядка 13 млн мигрантов[6]. Большинство из них – из соседствующих стран, в особенности Центральной Азии. В основном, эти мигранты не владеют русским языком на уровне, позволяющем им полностью интегрироваться, а также своевременно получить необходимую информацию и поддержку. К примеру, они не знают, как получить доступ к службам здравоохранения и медицинского страхования. Более того, фактически, у них нет доступа к правовой, медицинской и социальной информации о том, как действовать в условиях чрезвычайной ситуации или как избежать в отношении себя ситуаций нарушения законов или административных положений. Таким образом, мигранты становятся социальной группой риска, сильно подверженной различным осложняющим обстоятельствам и негативным настроям со стороны местных сообществ.

Уязвимость как следствие международной миграции. В то время как многие добровольно становятся мигрантами – в поисках новых экономических возможностей или других жизненных условий – другие не имеют подобного выбора. Все больше и больше людей вынуждены покидать свои дома и общества в результат многих факторов, включающих конфликты, гонения, катастрофы, нищету. Многие из них успешно вживаются в новую среду, но другие сталкиваются с трудностями; они и являются первоочередной целью миграционной деятельности Красного Креста и

---

[6] Официальный сайт ФМС России: Статистические сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации. URL: http://www.fms.gov.ru/opendata/7701549553-statsvedpomigrsituacvrf/.

Красного Полумесяца, а так же Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК и КП).

Хотя, зачастую, наиболее заметной является деятельность осуществляемая в рамках программ по облегчению страданий и реабилитации, работа национальных обществ и международных организаций, таких как Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, а так же МФОККиКП с мигрантами и людьми затронутыми миграцией, обычно включает индивидуальное социальное сопровождение, правовую защиту и персональную поддержку. Такая деятельность может включать оказание медицинских услуг, психосоциальную и психологическую поддержку, навыки необходимые для социального включения и защиты прав.

В условиях отсутствия традиционной системы поддержки, мигранты зачастую не имеют доступа к службам здравоохранения, убежищам, образованию, социальным службам, обеспечивающим уважение их достоинства и основных потребностей. Также, на них распространяется угроза стать объектами торговли людьми, сексуальной или рабочей эксплуатации; они могут быть лишены их свободы, задержаны или депортированы.

Женщины и дети, в особенности без сопровождения, лица, не достигшие 18 лет, лица получившие травмы, задержанные мигранты, жертвы торговли людьми, незаконные мигранты, лица с физическими и умственными ограничениями, люди преклонного возраста являются особенно уязвимыми. Оставленные семьи мигрантов, которые не имеют возможности получать денежные переводы и располагающие ограниченными средствами к существованию – являются экономически уязвимыми. Трудовые мигранты за границей, которые не могут найти работу иногда возвращаются домой без какого-либо заработка и с долгами.

Уязвимость нелегальных мигрантов и их семей еще более усугубляется ограниченностью их доступа к здравоохранению, недостаточной политикой контроля инфекционных заболеваний, стигматизацией такими болезнями как туберкулез и ВИЧ среди мигрантов, равно как и среди представителей защиты здоровья. Доступ к системе здравоохранения для мигрантов в стране их конечного пребывания может быть недостаточным или отсутствовать вообще из-за правовых, социальных иди культурных барьеров. Возвращение мигрантов с ухудшенным состоянием здоровья

не является редкостью; однако, многие даже вернувшись домой не имеют возможности получить должную медицинскую помощь.

У мигрантов существует целый ряд специфических потребностей и уязвимости, вызванных сложностями, присущими самому процессу миграции, и которые фундаментально отличаются от социальных проблем, с которыми сталкивается население, не затронутое миграционным процессом (безусловно, этим проблемам мигранты также подвержены). Большинство специфических проблем и уязвимости вызвано тем, что мигранты являются иностранцами (и часто легко узнаваемы), не говорят на языке, нуждаются в правовом статусе и не имеют возможности получить поддержку от семьи, друзей и других личностных связей. Язык может стать барьером, который ведет к изоляции в обществе принимающей страны, проблемам интеграции и зачастую невозможности доступа к службам здравоохранения и другой поддержки, консультации и социальным службам – даже если они теоретически, и по закону являются доступными для мигрантов.

Взаимное недоверие, неосведомленность и страх между мигрантами и местным населением могут стать причинами дискриминации, социальной изоляции и насилия, усиливая, таким образом, уязвимость как мигрантов и их семей, так и, в конечном счете, принимающего общества. В то время как диалог, взаимное уважение и понимание являются основой социальной вовлеченности.

Отсутствие желаемого правового статуса вынуждает мигрантов подвергать себя риску во время их перемещений, пользоваться услугами контрабандистов и выбирать наиболее опасные, дорогие и длительные способы миграции, чем необходимо. Это делает их легкой мишенью для торговцев людьми, всех видов эксплуатации и даже рабства. Лишает мигрантов их человеческого достоинства и способствует их превращению в преступников в глазах общества, и очень часто перед законом страны транзита или конечного назначения.

Движение Красного Креста и Красного Полумесяца обладает мандатом как для оперативной деятельности, так и правозащитной (адвокативной), в обеспечении защиты и поддержки нуждающимся мигрантам, равно как и другим лицам, столкнувшимся с негативным влиянием миграции и содействия социальной включенности, независимо от их правового статуса.

Основываясь на современной практике и опыте взаимодействия в различных странах мира, международные организации имеют целый набор рекомендаций, направленных на совершенствование механизмов миграции на основе принципов международного права, а именно: во-первых, соответствие национальных процедур международным актам, обеспечивающим защиту и гарантии доступа к процедурам по определению статуса и защиты достоинства и безопасности всех мигрантов; во-вторых, обеспечение уважения к культурным различиям и социальной включенности мигрантов, распространение правовых и культурных знаний среди мигрантов и местных обществ, а также распространение гуманитарных ценностей.

Таким образом, мировые тенденции в сфере миграции диктуют необходимость устойчивого сотрудничества между государствами и ведущими гуманитарными агентствами, Национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, равно как и региональными и местными организациями, с целью максимального увеличения положительного эффекта миграции и сокращения или разъяснения рисков и негативных гуманитарных последствий международной миграции.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ТУРИЗМА В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ С УЧАСТИЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Ельдана Ельмуратовна Утеубаева

студентка юридического института
Российский университет дружбы народов

Туризм является важной частью международного экономического, культурного и гуманитарного сотрудничества и занимает важное место в современном мире. В настоящее время роль международного туризма увеличивается и его развитие на современном этапе демонстрирует положительную динамику. Современный туризм приобрел глобальный характер и оказывает существенное влияние на национальную экономику многих стран мира. За быстрые темпы роста он признан экономическим феноменом столетия.

По словам Генерального директора Всемирной туристской организации Талифа Рифаи, туризм может внести значительный вклад в решение экономических вопросов, проблем климата и бедности. Он также является одним из наиболее жизнеспособных и устойчивых вариантов экономического развития с учетом значительного влияния на смежные области экономической деятельности. Ведь международный туризм связан не только с экономикой, но и с политикой, социальной и культурной жизнью общества.

Все это говорит о том, что туризм должен стать, более того, имеет все возможности стать прибыльной отраслью в экономике Казахстана. Туристический потенциал рекреационных ресурсов и историко-культурного наследия, выгодное географическое положение в Центральной Азии, через которые проходил Великий шелковый путь позволяет Республике интегрироваться в международный рынок туризма и достичь быстрого развития данной индустрии. Учитывая складывающиеся конструктивные и динамично развивающиеся отношения с государствами постсоветского пространства, следует обращать особое внимание

развитию сотрудничества и регулированию данной сферы на региональном уровне.

Региональные организации используют региональные географические условия, обычаи и традиции народов, особенности транспортных связей, включая туристские маршруты. Государства согласовывают между собой обмен информацией и рекламирование туристской деятельности, разрабатывают общие условия типовых контрактов на маршруты путешествий. Транспортные тарифы и стандарты согласовываются и координируются со стандартами и общими условиями услуг транснациональных корпораций в сфере международного туризма[1].

Экономическая интеграция все более широко распространяется в развивающемся мире, в том числе на постсоветском пространстве, где получила свое воплощение в созданных региональных организациях и интеграционных блоках, таких, как Содружество Независимых Государств (далее СНГ), Евразийское экономическое сообщество (далее ЕврАзЭС), Таможенный союз и Единое экономическое пространство.

Смело можно утверждать, что в настоящее время регулирование туризма требует совместной координации со стороны государств того или иного региона. Страны СНГ также понимая необходимость сотрудничества в сфере туризма и важность его развития, начали объединять усилия в продвижении вперед данного сектора мирового хозяйства.

На пространстве СНГ регулирование международного туризма рассматривается в рамках сотрудничества в гуманитарной сфере. Так, в Уставе СНГ туризм указывается среди основных целей гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ, расширению которого служит вовлечение в гуманитарное сотрудничество широкого круга потенциальных партнеров.

Вопросы туризма охватываются и в Декларациии о гуманитарном сотрудничестве государств – участников СНГ и подписанном в развитие этой Декларации в августе 2005 года Соглашении о гуманитарном сотрудничестве государств-участников СНГ. Согласно положениям этих документов государства стремятся

---

[1] Максименко С.В. Туристская деятельность: международно-правовые аспекты. Одесса: Латстар, 2001. 173 с.

обеспечить достижение определенных результатов в сфере культуры, науки, образования, информации, спорта и туризма.

В правовом регулировании международного туризма, необходимо отметить значительную роль Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее МПА), получившую все права международной организации согласно Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года. Одна из главных задач МПА – формирование и сближение законодательств государств СНГ[2]. После принятия в МПА модельные законы предлагаются странам Содружества как образцы для национального законодательства.

В июле 1993 года в рамках МПА СНГ рассматривались вопросы туризма в целях подготовки определенных мер и создания предпосылок для свободного общения граждан государств Содружества и развития путешествий, упрощения формальностей в сфере туризма. Равным образом принимались во внимание права и обязанности местного населения и туриста в стране пребывания, выполнение основ безопасности в сфере услуг. Руководствуясь Манильской декларацией о мировом туризме 1980 г. и Гаагской декларацией о туризме 1989 г. и другими международными соглашениями в данной области, 23 декабря 1993 г. было подписано Соглашение «О сотрудничестве в области туризма». В соответствии с этим документом, государства берут на себя обязательства по способствованию создания общего туристского пространства, гармонизации нормативно-правовых документов в этой области, а также принятию конкретных мер по восстановлению традиционных и открытию новых туристских маршрутов. Особое внимание уделяется расширению и развитию социального туризма, упрощению паспортно-визовых и таможенных формальностей, обеспечению безопасности туристов в стране пребывания.

МПА СНГ, безусловно, принимая во внимание межправительственное Соглашение «О сотрудничестве в области туризма»,

---

[2] Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года. URL: http://www.iacis.ru/upload/iblock/fee/conv_ipa.pdf.

в 1994 г. приняла уникальный к тому времени документ – рекомендательный законодательный акт «Об основных принципах сотрудничества государств – участников СНГ в области туризма». В данном документе были впервые сформулированы основные понятия, главные принципы регулирования отношений в сфере туризма, правовая основа туристической деятельности, определены основы правового механизма.

МПА СНГ создавала многие программы с целью формирования правовой базы и основ межгосударственного регулирования туризма, среди которых стоит выделить принятую 29 мая 1997 г. Межгосударственную целевую программу «Развития туристских связей между государствами-участниками СНГ».

Не менее важной и значимой является деятельность Совета СНГ по туризму, которая содействует развитию паритетного и взаимовыгодного сотрудничества в сфере туризма. Совет, прежде всего, разрабатывает единую стратегию развития туризма в государствах Содружества. Кроме того, он разрабатывает и реализует совместные программы развития туризма, содействует международному сотрудничеству в области подготовки научных кадров, привлечению инвестиций для развития данной сферы[3].

Несмотря на общее пространство и объединенные хозяйственные связи на постсоветском пространстве, характерной чертой международного туризма является то, что в разных странах он развивается и регулируется по-разному. Именно различия в национально-правовом регулировании и вызывают трудности.

Начало процесса подготовки и принятия национальных законов, регулирующих отношения в сфере туризма в государствах-участниках СНГ, приходится на 90-е гг. XX в. Анализ действующих нормативных правовых актов государств-участников СНГ показывает, что законы о туризме имеют много общего. Вместе с тем некоторые национальные законы отличаются друга от друга как по наименованию, так и по кругу регулируемых общественных отношений. В законах о туризме, принятых в более поздние сроки, учитывались не только положительные стороны,

---

[3] Соглашение о Совете по туризму государств-участников Содружества Независимых Государств от 23 декабря 1993 года. URL: http://www.e-cis.info/page.php?id=20920.

но и негативный опыт реализации ранее принятых законов, что позволило законодателям избежать их недостатков.

Кроме того, в ряде государств-участников СНГ более активно заимствовались и адаптировались нормы и институты права ЕС, нежели чем юридические стандарты бывших соотечественников. Это особенно заметно в вопросах регламентации методов государственной поддержки сферы туризма в условиях рыночных преобразований, публичной организации предпринимательства и защиты прав потребителей туристского продукта.

В 2000-е гг. в рамках СНГ распространилась практика подготовки межгосударственных модельных законов о туризме, в которые вошли правила регулирования, положительно зарекомендовавшие себя в национальных законодательствах[4].

Следует отметить, что Законы о туризме носят, как правило, комплексный, межотраслевой характер и регулируют наиболее актуальные вопросы правового регулирования сферы туризма. В законах о туризме также определяются базовые принципы организации, функционирования и развития сферы туризма[5].

За последние несколько лет объем туристических потоков между странами СНГ возрос почти вдвое благодаря гибкой ценовой политике этих стран в курортно-туристической сфере и росту качества соответствующих услуг. Так, открыт крупнейший трансграничный турмаршрут в СНГ. Это белорусско-российский экскурсионный маршрут, водный маршрут между Смоленской и Могилевской областями протяженностью около 220 км.

Также стоит отметить, что в 2011 году было подписано Соглашение между правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан о создании трансграничного резервата "Алтай" на базе Катон-Карагайского национального парка и Катунского биосферного заповедника. В рамках соглашения было предусмот-

---

[4] Дементьева С.В. Правовое обеспечение социально-культурного сервиса и туризма: учеб. пособие. Томск: Изд-во. ТПУ, 2007. 190 с.

[5] Проблемы законодательного обеспечения безопасности туристов в Российской Федерации // АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 2 (486). Серия: Основные проблемы социального развития России – 132. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2013/2_486/VSF_NEW_2_486.pdf.

рено и развитие трансграничного туризма, а именно экотуризма[6]. Однако возникли некоторые сложности в связи с законом о государственной границе и необходимостью пограничного пункта перехода.

В связи с возрастанием туристических потоков возникает повышенное внимание к данной сфере. Так, в Минске в Исполнительном комитете СНГ 23–24 мая 2013 г. состоялось *заседание экспертной группы по согласованию проекта Стратегии развития интеграционных процессов в области туризма на пространстве Содружества Независимых Государств на период до 2020 г.,* которая в последующем была изменена на «Стратегию развития сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма на период до 2020 года». Стратегия уделяет большое внимание улучшению туристкой деятельности в странах СНГ, включая развитие общих стандартов качества туристских сервисов, личное обучение для туристического бизнеса, дальнейшее развитие транснациональных туров и т.д. Стратегия подготовлена с учетом Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Плана основных мероприятий по ее реализации. В ней учтены основные положения Манильской декларации по мировому туризму (1980), Гаагской декларации по туризму (1989), Осакской декларации по туризму (1994), Ереванской декларации по туризму (2012), законодательных актов государств-участников СНГ в области туризма и других международных документов[7]. В документе закреплены цель, задачи, принципы и основные направления сотрудничества государств в развитии интеграционных процессов в области туризма и формировании единого туристского пространства Содружества.

Следует отметить, что сегодня основными задачами, стоящими перед странами СНГ в развитии интеграционных процессов в области туризма и формировании единого туристского про-

---

[6] Соглашение между Правительством Российской федерации и Правительством Республики Казахстан о создании трансграничного резервата Алтай от 15.09.2011. URL: http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/B6263304B52CF30C44257CBD00281EC3.

[7] Решение от 20 ноября 2013 года о Стратегии развития сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма на период до 2020 года. URL: http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=4070.

странства наряду с систематизацией статистических данных, координацией деятельности по обеспечению безопасности, определением направлений использования единых подходов к подготовке кадров для сферы туризма в государствах-участниках СНГ – является корректировка и унификация действующих законодательных норм с учетом единой модели стратегического развития туризма в контексте рекомендательного законодательного акта МПА СНГ «Об основных принципах сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма» и модельного закона МПА СНГ «О туристской деятельности», положений международных документов.

Странам СНГ предстоит также развивать сотрудничество в вопросах защиты прав и интересов туристов, обеспечения безопасности ведения туристского бизнеса, продвижения турпродуктов на внутреннем и международном рынках, подготовки кадров для туристической сферы[8].

Совет по туризму Содружества выступил с инициативой объявления 2014 г. Годом туризма в СНГ. Это предложение нашло поддержку среди государств, в связи, с чем разработка стратегии развития интеграционных процессов в области туризма и ее дальнейшая реализация является необходимой и своевременной.

Любой интеграционный процесс приносит его участникам больше пользы, чем всякие попытки реализовать задуманное в одиночку. Мировой опыт, в частности опыт ЕС и АСЕАН доказывает, насколько туризм может быть доходным и полезным в рамках интегрированных групп.

Совместными усилиями свой турпродукт продвигают страны Балтии, страны Скандинавии, страны Карибского бассейна. В странах Южной Африки действует Южно-Африканское сообщество развития созданное в 1992 г. Соглашения принимаемые в рамках данного объединения являются юридически обязывающими, и для их реализации созданы правовые инструменты. В рамках САДК в 1996 г. была создана Региональная туристская организация стран Южной Африки. Под ее руководством осуществляется

---

[8] Стригулина А.В. Международно-правовые основы сотрудничества в области международного туризма с участием Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2008. 27 с.

проект по созданию трансграничных природно-рекреационных заповедников, ведется работа над туристскими районами[9].

Все эти государства объединились в части создания единого туристического продукта, имеют правовую основу и правовые механизмы и уже получают от этого определенные выгоды. 1996–2006 гг. известны появлением и развитием на постсоветском пространстве таких субрегиональных объединений, как Таможенный союз и Евразийское экономическое сообщество. Значит и для государств-участников Таможенного союза, ЕврАзЭС туризм способен стать одним из объединяющих факторов.

Республика Казахстан одинаково заинтересована как в развитии туризма, так и в углублении региональных интеграционных процессов. Эти два процесса являются взаимосвязанными: туризм может быть фактором углубления интеграции, а интеграция фактором развития туризма. Для достижения максимальной эффективности туристской и интеграционной деятельности необходимо полное их взаимодействие.

Следует отметить, что сегодня основными задачами, стоящими перед госдарствами участниками интеграционных объединений в развитии интеграционных процессов в области туризма и формировании единого туристского пространства наряду с систематизацией статистических данных, координацией деятельности по обеспечению безопасности в данной сфере, определением направлений использования единых подходов к подготовке кадров для сферы туризма в государствах – участниках СНГ – является корректировка и унификация действующих законодательных норм с учетом единой модели стратегического развития туризма в контексте положений международных документов.

Сегодня туристам для посещения во время одного тура нескольких стран СНГ необходимо обзавестись соответствующим количеством виз, что обусловливает, в первую очередь, необходимость направления усилий на упрощение визовых и других процедур для организации путешествий. Также, в данной

---

[9] Туризм и рекреация : фундаментальные и прикладные исследования: труды IV Международной научно-практической конференции, МГУ им. М.В. Ломоносова, географический факультет, Москва, 28–29 апреля 2009 г. М.: Диалог культур, 2009. 350 с.

сфере важным является принятие единых стандартов и формирование единого информационного пространства.

В связи с созданием Единого экономического пространства Таможенного союза Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстана появляются и новые возможности по развитию туризма. Ожидается, что с принятием межгосударственных соглашений в сфере туризма намного укрепятся и будут развиваться приграничные казахстанско-российские туристские связи. Государствам-членам Таможенного союза нужно разработать для туристов высококачественный и конкурентоспособный совместный продукт, обеспечить последовательное формирование имиджа как региона благоприятной для туризма за счет проведения объединенной компании по продвижению стран-участниц как единого туристского пространства на международном рынке.

Таможенный союз является подходящим периодом интеграционного процесса для совместной туристской деятельности. Именно на этой стадии интеграции появляется наднациональный орган, который регулирует экономические взаимоотношения стран-участниц, в том числе в сфере организации туристской деятельности на уровне союза. В настоящее время в Таможенном союзе этим органом является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), созданная в конце 2011 г.

ЕЭК имеет статус наднационального органа, решения которого обязательны для исполнения на территории стран-участниц Таможенного союза. Основной задачей ЕЭК является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработка предложений по дальнейшему развитию интеграции.

Также стоит отметить, что в настоящее время планируются мероприятия по формированию Единого транспортного пространства ЕврАзЭС до 2020 г., последовательность осуществления которого определяются Советом по транспортной политике при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС. От формирования Единого транспортного пространства ЕврАзЭС ожидается социально-экономический эффект и такие важные результаты для туризма, как свободное перемещение граждан, что создаст стимулы для укрепления нарушенных социальных связей и развития туристской сферы.

Казахстан, Россия и ряд стран СНГ имеют хорошие предпосылки для развития туризма. Для развития индустрии туризма, роста объемов их экспорта необходимо, прежде всего, обеспечить последовательное формирование имиджа как региона благоприятной для туризма за счет проведения объединенной компании по продвижению стран-участниц как единого туристского пространства на международном рынке. Таможенный союз должен сыграть решающую роль и в обеспечении условий для модернизации и развития туристской инфраструктуры, реализации мер по облегчению визовых, таможенных и прочих формальностей, связанных с въездом и пребыванием в стране иностранных туристов.

Формирование Таможенного союза в рамках Евразийского Экономического Сообщества открывает перед государствами новые возможности, в том числе, возможности развития туризма. Как показывает мировой опыт, организация туристской деятельности на уровне экономических интеграционных групп может иметь значительный экономический и социальный эффект. Государства просто обязаны развивать свои туристические отрасли с учетом возможностей государств-соседей, что позволит более эффективно работать в направлении создания новых рабочих мест, развития отдельных регионов и экономики в целом.

РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ЕВРАЗЭС

Анна Юрьевна Шапкина

аспирант кафедры международного права
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Наряду с процессами глобализации важное значение в современном мире приобретают процессы региональной интеграции[1].

10 октября 2000 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества[2], который вступил в силу 30 мая 2001 г.

Евразийское экономическое сообщество (далее ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, созданная для эффективного продвижения сторонами процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением интеграции в экономической и гуманитарной областях[3]. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества подтверждает приверженность государств-членов Сообщества принципам Устава Организации Объединенных Наций, а также общепринятым принципам и нормам международного права. В свою очередь, Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции 62/79 от 6 декабря 2007 г. и Резолюции 63/16 от 30 октября 2008 г. «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Евразийским эконо-

---

[1] Зинченко Н.Н. Миграционное право в международно-правовой доктрине и практике: становление и перспективы развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 30.

[2] Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года. URL: http://www.evrazes.com/docs/view/3 (дата обращения: 15.11.2013 г.).

[3] Ст. 2 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.

мическим сообществом» высоко оценила приверженность государств-членов ЕврАзЭС повышению уровня региональной экономической интеграции и отметила важность укрепления диалога, сотрудничества и координации между системой ООН и ЕврАзЭС[4].

Одной из основных целей формирования Единого экономического пространства (далее ЕЭП) является эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда. Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС в своих Предложениях по законодательному регулированию миграционной политики государств-членов ЕврАзЭС отмечает, что «в связи с формированием общего рынка труда и интенсификацией миграционных процессов, регулирование трудовой миграции в рамках ЕврАзЭС является одной из наиболее актуальных задач»[5].

Как отмечается в Обращении Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС[6], «интеграционные процессы государств-членов ЕврАзЭС выявили реальную и всевозрастающую необходимость формирования единого рынка труда» и как следствие перед государствами на современном этапе стоит задача «выработать единые концептуальные подходы реализации миграционной политики, особенно в сфере трудовой миграции».

---

[4] Резолюция ГА ООН «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Евразийским экономическим сообществом» от 6 декабря 2007 г. A/RES/62/79; Резолюция ГА ООН « Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Евразийским экономическим сообществом» от 3 ноября 2008 г. A/RES/63/15.

[5] ПРЕДЛОЖЕНИЯ по законодательному регулированию миграционной политики государств – членов ЕврАзЭС/ Приложение 2 к Постановлению Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 14 ноября 2003 г. № 5 «О законодательном регулировании миграционной политики государств – членов ЕврАзЭС». URL: http://www.ipaeurasec.org/docsdown/predl_emigrant.pdf (дата обращения: 15.11.2013 г.).

[6] ОБРАЩЕНИЕ Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к главам государств, парламентов и правительств Евразийского экономического сообщества «Согласованная миграционная политика ключевое звено формирования общего рынка труда Евразийского экономического сообщества» / Приложение 1 к Постановлению Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 14 ноября 2003 г. № 5 «О законодательном регулировании миграционной политики государств – членов ЕврАзЭС». URL: http://arc.pravoby.info/megdoc/part0/megd0913.htm (дата обращения: 08.11.2013 г.).

В Приоритетных направлениях развития ЕврАзЭС на 2003–2006 и последующие годы[7], принятых решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 апреля 2003 г. № 112, в качестве одной из важнейших задач интеграционного взаимодействия определялась необходимость сближения принципов миграционной политики государств-членов ЕврАзЭС. Свидетельством такого углубленного интеграционного сотрудничества между государствами-членами ЕврАзЭС следует считать подписание Договора о Евразийской экономической комиссии 18 ноября 2011 г., одной из сфер полномочий которой в соответствии со ст. 3 Договора является трудовая миграция.

Важным шагом на пути реализации государствами-членами ЕврАзЭС согласованной политики в сфере трудовой миграции можно считать подписание в Санкт-Петербурге 19 ноября 2010 г. представителями Беларуси, Казахстана и России межправительственного Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. Данное Соглашение вступило в силу с 1 января 2012 г.[8]

Данное Соглашение определяет «трудящегося-мигранта» как лицо, являющееся гражданином государства одной из Сторон, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства другой Стороны, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает (ст. 1 Соглашения).

В соответствии со ст. 3 Конвенции привлечение на работу трудящихся-мигрантов осуществляется работодателями государства трудоустройства без учета ограничений по защите национального рынка труда, а трудящимся-мигрантам не требуется по-

---

[7] Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС №112 «О приоритетных направлениях развития ЕврАзЭС на 2003-2006 и последующие годы» от 27 апреля 2003 г. URL: http://www.evrazes.com/docs/view/30 (дата обращения: 15.11.2013 г.).

[8] Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2011 года № 9 «О вступлении в силу международных договоров, формирующих Единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации». URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123790;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F720C5BA358501BAF6201C2DBC4D5BC5;rnd=0.0351941951084882 (дата обращения: 08.11.2013 г.).

лучение разрешений на осуществление трудовой деятельности на территории государств-участников данного Соглашения.

Статья 5 предоставляет возможность временного пребывания мигрантов и членов их семей без регистрации (постановки на учет по месту пребывания) в течение 30 суток с момента въезда и устанавливает срок этого пребывания как срок действия трудового договора с работодателем. После истечения 90 суток с момента въезда трудящийся-мигрант обладает, в случае досрочного расторжения контракта, правом в течение 15 дней заключить новый трудовой договор, в том числе с иным работодателем (ст. 8). При этом все периоды трудовой занятости должны быть подтверждены работодателем с помощью выдачи соответствующей справки о специальности, сроке работы и заработной плате на безвозмездной основе (ст. 10). В ст. 16 специально оговаривается право трудящегося-мигранта на вступление в профсоюзы, наравне с гражданами государства приема.

Дети трудящихся-мигрантов имеют право на посещение дошкольных учреждений и получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства (ст. 12 Соглашения).

Принятие такого рода Соглашения вызывает определенные ассоциации с моделью правового регулирования трудовой миграции в Европейском Союзе, действующую в отношении граждан государств-членов ЕС осуществляющих трудовую деятельность в другом государстве-члене ЕС. По мнению Д.К. Бекяшева[9], в рамках ЕврАзЭС в будущем «будет действовать модель трудовой миграции, схожая с тем, что есть в Европейском Союзе. Она основана на свободе передвижения рабочей силы в рамках государств членов этих объединений».

Все государства, входящие в ЕврАзЭС, одновременно являются государствами-участниками СНГ, вследствие чего ратифицированные соглашения СНГ по вопросам миграции действуют для стран-членов ЕврАзЭС.

---

[9] Бекяшев Д.К. Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском Экономическом Союзе // Евразийский юридический журнал. М., 2012. № 12(55). С. 18–22.

Как отмечает Р.Ш. Давлетгильдеев[10], и Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов ЕврАзЭС 2010 г., и Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов СНГ «претендуют на то, чтобы стать региональным подобием Конвенции ООН 1990 г. «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», и предлагают общий подход к международно-правовому регулированию трудовой миграции для всех стран-участниц».

Следует все же констатировать тот факт, что до сегодняшнего дня ни одна из стран ЕврАзЭС не стала участником Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г., включая и Российскую Федерацию. По мнению большинства экспертов[11], основной причиной неприсоединения государств к Конвенции ООН является экономическая неспособность обеспечить одно из ключевых требований Конвенции – принцип равного обращения для трудящихся-мигрантов, законно пребывающих и работающих в государстве, и граждан данного государства.

Однако, хотелось бы отдельно подчеркнуть, что и Конвенция СНГ, и Соглашение ЕврАзЭС распространяют свое действие лишь на лиц, законно находящихся на территории государства трудоустройства (ст. 2 Конвенции СНГ 2008 г., ст. 1 Соглашения ЕврАзЭС 2010 г.), тем самым охватывая своим действием более узкий круг лиц по сравнению с Конвенцией ООН, оставляя без защиты одну из наиболее уязвимых групп – нелегальных трудовых мигрантов. Следует отметить различия в подходе к регулированию трудовой миграции в указанных региональных международно-правовых документах. Так, в соответствие со ст. 4 Конвенции СНГ 2008 г., каждое государство-член может устанавливать для трудящихся-мигрантов ограничения в отношении доступа к оплачиваемой трудовой деятельности в целях осуществления защиты нацио-

---

[10] Давлетгильдеев Р.Ш. К вопросу о тенденциях международно-правового регулирования трудовой миграции в СНГ и ЕврАзЭС // Сборник тезисов докладов III Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» МГЮА им.О.Е. Кутафина: Секция международного публичного права / отв. ред. Е.Г. Моисеев. М., 2012. С. 55.

[11] Хен И. Защита прав трудящихся-мигрантов в международном праве // Дни науки – 2005: материалы научно-практической конференции. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2004. С. 20.

нального рынка труда и обеспечения приоритетного права своих граждан на занятие вакантных мест. Как уже отмечалось выше, Соглашение ЕврАзЭС 2010 г. предусматривает режим преференций в отношении трудящихся-мигрантов граждан государств-участников Соглашения, так как в соответствие со ст. 3 Соглашения, деятельность, связанная с привлечением трудящихся-мигрантов, осуществляется работодателями государства трудоустройства без учета ограничений по защите национального рынка труда, а трудящимся-мигрантам не требуется получения разрешений на осуществление трудовой деятельности на территориях государств Сторон.

Что касается нелегальной трудовой миграции, то в рамках ЕврАзЭС по этому вопросу были приняты отдельные международно-правовые документы. В целях содействия обеспечению безопасности государств-членов ЕврАзЭС, повышению эффективности борьбы с незаконной миграцией и транснациональной преступностью была принята Концепция создания межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов ЕврАзЭС[12], утвержденная Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. № 467.

1 января 2012 г. вступило в силу Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, заключенное 19 ноября 2010 г. в рамках формирования правовой базы Единого экономического пространства России, Казахстана и Беларуси в рамках ЕврАзЭС. Данное Соглашение предусматривает осуществление согласованной политики и реализацию мер по противодействию нелегальной миграции, информационному обмену по вопросам о нелегальных мигрантах, а также совместную организацию и проведение оперативно-профилактических и специальных операций по противодействию нелегальной миграции, заключению соглашений о реадмисии. Ситуация осложняется необходимостью подписания соответствующих международных соглашений о реадмиссии, однако не все государства выражают безоговорочное согласие на их подписание.

---

[12] Концепция создания межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов ЕврАзЭС, утвержденная Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 года № 467. URL: http://www.evrazes.com/docs/view/312 (дата обращения: 15.02.2014 г.).

Так, 7 июня 2012 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии (в силу не вступило).

В заключение стоит отметить, что государства-участники ЕврАзЭС в силу «молодости» данного интеграционного объединения находятся в начале пути создания общей эффективной иммиграционной политики, сталкиваясь с определенными трудностями, вызванными различиями государственных интересов участников. Большинство государств ЕврАзЭС выступают в качестве экспортеров рабочей силы (основными поставщиками трудовых ресурсов являются Киргизия, Таджикистан и Узбекистан), в то время как Российская Федерация – это преимущественно страна импортер трудовых ресурсов. Так, в 2011 г. из государств-членов ЕврАзЭС в Российскую Федерацию въехало 3 млн чел., при этом во время пребывания на российской территории гражданами государств ЕврАзЭС допускаются значительные нарушения миграционного законодательства РФ. Одним из наиболее характерных нарушений является нарушение правил осуществления трудовой деятельности на ее территории[13].

По нашему мнению, среди задач, стоящих перед государствами-членами ЕврАзЭС в деле управления и регулирования трудовой миграции, особую важность приобретает соблюдение государствами международно-правовых обязательств в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Комплексное рассмотрение процессов трудовой миграции позволяет прогнозировать создание в рамках ЕврАзЭС в ближайшее время упорядоченного рынка труда и тем самым позволяет надеется, что таким образом удастся преодолеть стихийность и обеспечить легальное трудоустройство и защиту прав трудовых мигрантов, и членов их семей. Достигнув такого положения вещей, можно будет смело согласиться с мнением Президента РФ В.В. Путина[14], заявившего, что: «ЕврАзЭС – без преувеличения, самое успешное интеграционное объединение пространства СНГ».

---

[13] О миграционной ситуации в государствах-членах ЕврАзЭС и мерах по ее регулированию по итогам 2011 года. URL: http://www.evrazes.com/docs/view/597 (дата обращения: 15.11.2013 г.).

[14] URL: http://www.evrazes.com/i/data/item7621-1.pdf (дата обращения: 10.11.2013 г.).

С Е К Ц И Я

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ГЛОБАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ЗАКОНОМЕРНЫЙ ЭТАП ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Валерий Викторович Богатырев

д-р юрид. наук, доцент, профессор юридического института Владимирского государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

Человеческая цивилизация уже не одно десятилетие находится в стадии перехода в новую эпоху своего существования – эпоху формирования единых планетарных социальных процессов, ставших результатом общечеловеческой интеграции и получивших, в современной науке, название глобализация. При этом процесс глобализации, охватывающий все сферы человеческой жизни, и, разумеется, не может обойти право. Известный российский теоретик права В.В. Лазарев, заметив данное явление, писал, что «с некоторого времени обнаруживается тенденция к интеграции права. Формирование европейского права и появление элементов мирового права замечено и практикой и теорией»[1].

В юридической науке при этом глобализация признается не всеми и любое упоминание о нём воспринимается негативно. Главным аргументом скептиков является утверждение, что право явление сугубо государственное явление и влиянию глобализации, которая рассматривается только с экономических позиций, не подвержено. Но при этом они забывают, что право является элементом цивилизационного развития и на него также распространяются все процессы, проходящие в социальных системах и интеграция в том числе, притом, на разных её уровнях: национальном, локаль-

[1] Лазарев В.В. Поиск права // Журнал российского права. 2004. № 7. С. 4.

ном, региональном и современном глобальном. Данная статья и призвана доказать наличие элементов глобальной интеграции в правовой сфере и как закономерный её итог формирование единого глобального права.

Процесс глобализации человеческой цивилизации обусловлен природой человека и созданной им социальной среды. Главной объективной причиной появления данного явления является способность человека к развитию. Под развитием мы понимаем направленное, закономерное изменение, в результате которого возникает новое качество, состояние объекта – его состава или структуры[2]. Одной из важнейших сторон процесса развития является социальная интеграция. Социальная интеграция предусматривает создание новых или обновление существующих структур их управления. Стоит отметить, что процесс социальной интеграции довольно хорошо исследован как зарубежными[3], так и отечественными учеными[4]. При довольно большом разбросе точек зрения на содержание данного явления мы возьмем за основу общепризнанное определение социальной интеграции (лат. Integration – восстановление, восполнение; лат. integer – целый) под которой понимается процесс установления оптимальных связей между относительно самостоятельными малосвязанными между собой социальными объектами (индивидуумами, группами, социальными классами, государствами) и дальнейшее их превращение в единую, целостную систему, в которой согласованы и взаимозависимы ее части на основе общих целей, интересов[5].

Социальная интеграция осуществляется на различных уровнях: межличностном, национальном, государственном, локальном, региональном[6]. На сегодняшний день специалисты различных отраслей знаний фиксируют появление нового уровня социальной

---

[2] Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров М., 2000, С. 991.
[3] См.: Д. Митрани, Э. Хассе, Ж. Моне, Р. Шуман, К. Дойч, Д. Пучила и т.д.
[4] См.: Киреева С.А., Тихомиров Ю.А., Ромашов Р.А., Пастухова Н.Б., Лафитский В.И., Зорькин В.Д., Егоров А.Е., Потапенко Е.Г и т.д.
[5] См.: http://wiki-linki.ru/Page/881444.
[6] См.: Анипкин М.А. Социальная и системная интеграция власти и общества: региональный аспект: автореф. дис. ... докт. социол. наук. М., 2010. 47 с.

интеграции – глобального[7]. Глобальная интеграция осуществляется двояко: как процесс стихийного приспособления индивидов, социальных групп, организаций, народов и государств к существующим глобальным тенденциям, к социально-экономическим системам других стран, к становящимся социальным практикам глобального производства, обмена, потребления, а также в результате сознательной целенаправленной деятельности различных социальных субъектов по моделированию институциональных структур глобальной интеграции.

Процесс глобальной интеграции затронул практически все сферы человеческой деятельности: экономику, политику, образование и т.д. Однако наиболее ярко он проявляется в экономической сфере, которая выступает «локомотивом» изменений во всей мировой системе. Отдельные национальные рынки, несмотря на барьеры и ограничения, культурные и политические различия, начинают образовывать единый глобальный маркет, который формирует глобальную экономику.

Глобальная экономика – это совершенно новая историческая реальность, отличная от мировой экономики, в которой процессы накопления капитала происходили во всем мире и которая, согласно учению Фернана Броделя и Иммануила Валлерстайна, существовала, по меньшей мере, с XVI в. Мировая экономика получила качество глобальной, когда начался переход экономики на новый цикл своего развития – посиндустриализацию. При постиндустриализации происходит преобладание инновационного сектора, с высокопроизводительной промышленностью, индустрией знаний, с высокой долей в ВВП высококачественных и инновационных услуг[8]. При этом новом качестве экономики «суверенным государствам приходится постепенно, сначала экономически, а затем по-

---

[7] См.: Скурко Е.В. Глобальная и региональная торгово-экономическая интеграция: Эффективность правового регулирования. Монография. 2004; Ангелина Э.А. Глобальная интеграция: концептуальный аспект. URL: http://www.info-library.com.ua/books-text-12024.html; Балиев А. Глобальная интеграция. URL: http://file-rf.ru/context/2204.; Стасенко Л.А. Глобальная интеграция. URL: http://sio.su/down_020_16_def.aspx; Кастельс Мануэль Глобальный капитализм. URL: http://midgard-info.ru/geopolitics/globalnyj-kapitalizm.html и т.д.

[8] http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%EE%F1%F2%E8%ED%E4%F3%F1%F2%F0%E8%E0%EB%FC%ED%EE%E5_%EE%E1%F9%E5%F1%F2%E2%EE

литически, делить власть с надгосударственными институтами – корпорациями. При этом влияние государств идет на убыль и власть все больше переходит в руки транснационального капитала и подконтрольных ему международных институтов»[9]. Частные интересы начинают преобладать над общественными, что приводит к возникновению угрозы устойчивому развития человечества и как следствие существование человечества в целом. Данными обстоятельствами и обусловлено расширением роли и места права как во внутригосударственном пространстве, так и в межгосударственном. Принято считать, что «право как формальный способ регулирования является нейтральной нормативно-регулятивной системой, способной беспристрастно обращаться со всеми отдельными интересами, учитывать их в той мере, в какой это совместимо с общим благом»[10].

Право по своей сути является обслуживающим элементом социальной системы. Если социальная система интегрируется, происходит процесс интеграции и в правовой сфере. Как пишет А.В. Егоров «правовая интеграция не возникает сама по себе… Она может ускорять интеграционные процессы, облагораживать и, создавая «единый правовой порядок» установление или достижение, которого является основой для дальнейшего правовой интеграции политико-правовых компонентов различных государств»[11]. Но на наш взгляд автор несколько недооценивает роль правовой интеграции при интеграции социальных систем, он утверждает, что правовая интеграция «непосредственно не порождает других видов интеграции»[12]. Процесс интеграции является взаимным процессом. Интеграция права на наш взгляд при интеграции различных социальных систем, а примером является право Европейского Союза, может стимулировать интеграции в других элементах социальной системы. Конечно же, нельзя абсолютизировать данное явление и, разумеется, им злоупотреблять. Есть предел влияния права на развития той же экономики, политики или культуры.

---

[9] Чубик М.П. Экология человека: учеб. пособие. Томск: Изд-во ТПУ, 2006. URL: http://ekolog.org/books/8/4_5.htm
[10] Там же. С. 21.
[11] Егоров А.В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6. С. 76.
[12] Там же.

В правовом пространстве давно развивается и совершенствуется особая правовая система, выполняющая на сегодняшний день интегративные функции – международная.

К стати, международное право по своей сути является правом, которое было создано для сотрудничества государств в правовой сфере, а затем оно начинает влиять на сближение правовых систем, а на сегодняшний день уже правом, интегрирующим правое пространство[13]. Но стоит отметить, что в международном праве, отвечающем на запросы социальных систем, тоже происходят серьезные изменения, так как в нем, по сути, фиксируется соотношения сил на международной арене. Это соотношение сил в международной системе, довольно подвижно и часто разнонаправлено, что, конечно же, сказывается влияние и на эффективности международного права. При этом международное право довольно консервативно, и очень медленно изменяется. Сегодняшнее современное международное право было создано в период после второй мировой войны и в большей степени не соответствует нынешним международным отношениям. Как было сказано выше, дуалистическая система распалась, на её смену приходит многополярный мир; в международных отношениях появились и активно действуют уже как самостоятельные субъекты глобальные и региональные межгосударственные организации, такие как ООН, НАТО, СБСЕ, и т.д., а так же элементы международного гражданского общества: Транснациональные организации, международные неправительственные организации которые, имея свои цели, активно принимают участие в международном общении. На мой взгляд, в международно-правовом регулировании наступил кризис, в международной системе действуют правовые нормы, которые устарели и не соответствуют складывающимся общественным отношениям. Но все же процесс глобальной интеграции в сфере международных отношений уже идет довольно активно. При этом если мы соотнесем его с представленной выше периодизацией глобальной социальной интеграцией, то глобальные акты стали появились в XIX в. Весь XX в. их количество постоянно возрастало и на сегодняшний день их объем позволяет разделить международное право на два

[13] См.: Войтович П.П. Международная интеграция, внешняя политика и международное право. URL: http://www.rusnauka.com/33_NIEK_2008/Pravo/37507.doc.htm.

больших блока международное глобальное право и международные региональные правовые блоки.

В связи свыше сказанным возникает необходимость раскрыть примененную дифиницию – «глобальное право». Существует два подхода к определению данного понятия широкое и узкое: в первом случае под ним понимается совокупность всех правовых явлений в масштабе человеческой цивилизации, во втором, под глобальным правом понимаются нормы международного права, территория действия которых определено пределами планеты Земля и околоземным пространством[14]. Исходя из поставленных целей нашего исследования мы будем опираться на первый подход, так как он позволит нам проанализировать процесс глобализации позитивного права в масштабах всей планеты.

На сегодняшний день глобальное или планетарное право представлено несколькими нормативно-правовыми блоками, это международным правом, и 198 правовыми системами, которые можно классифицировать по различным правовым семьям, где, как правило, формы в которых фиксируется позитивное право, совпадают.

При этом стоит отметить, что на сегодняшний день глобальное право представляет собой скорей совокупность нормативно-правовых блоков, чем систему, так как «система это определенная совокупность элементов, находящихся в определенной взаимосвязи, которая придает данной совокупности целостный характер»[15]. Данное состояние глобального права дало повод М.Н. Марченко сделать вывод о том, что «система источников права на межнациональном уровне… имеет по сравнению с общей системой источников форм национального права и ее подсистемами, скорее предположительный, виртуальный, нежели реальный характер»[16]. Стоит согласиться с данным утверждение, но с поправкой, что это состояние временное. Если мы внимательно посмотрим на исто-

---

[14] См.: В.В. Богатырёв Глобальное право как закономерный этап правового развития // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. Приложение: Актуальные проблемы экономического и социально-гуманитарного знания. Иваново: Из-во ИГЭУ, 2006. С. 51.

[15] Кедров В.М. Принцип историзиа в его приложении к системному анализу развития науки // Системные исследования. Ежегодник 1974. М., 1974. С. 5.

[16] Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М., 2006. С. 107.

рию формирования внутригосударственных правовых систем, то заметим, что и в них системность источников не всегда имела место, взять, к примеру, право Российской империи во второй половине XIX в. При явно просматривающейся «закономерности ускорения темпов исторического прогресса»[17] можно сделать вывод, что совокупность источников в глобальном праве качественно перейдет в системность значительно быстрее чем во многих национальных правовых система. К тому же даже на сегодняшний день в одной из старейших правовых систем мира – Английской имеет место «стихийность и необозримость правового массива, отсутствие рациональных начал и строгой логики в его построении»[18]. Что не мешает английскому праву занимать доминирующее место в системе общего права и быть моделью для многих других стран[19].

При этом стоит отметить, что еще одна особенность современного глобального общества подтверждает тезис о том, что глобальное право активно формируется – это появление, по сути, в международной межгосударственной системе новых функций в имеющихся уже межгосударственных организаций надгосударственных характер и появление в априори своей международных организаций с надгосударственными функциями, чем в частности писал еще в 1988 г. видный советский юрист-международник Г.И. Тункин человечество «пойдет по пути придания международной организации некоторых наднациональных международных полномочий, необходимых для поддержания международного мира и безопасности»[20].

Не вдаваясь в полемику о содержании явления «наднациональности» возьмем за основу данное ей определение А.С. Фещенко, который еще в 80-е гг. под данным явлением понимал «совокупность полномочий которыми государства наделяют определенный международный орган для целенаправленного регулирования их взаимоотношений, причем эти полномочия имеют при-

---

[17] Яковец Ю.В. История цивилизаций: учеб. пособие для студентов вузов гуманит. профиля. 1997. С. 35.
[18] Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): учебник. М. 2007. С. 342.
[19] Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 207.
[20] Тункин Г.И. Механизм безопасного мира // Правда. М., 1988, 18 июня.

оритетный характер по отношению к соответствующей компетенции стран-членов, включая возможность принятия обязательных для них решений»[21].

Если в 80-е г. XX в. данная тенденция только появлялась, то во втором десятилетии XXI в. количество данных организаций значительно выросло. Наднациональные полномочия уже имеют: Организация Объединенных Наций, Европейский Союз, Европейский суд по правам человека, Международный уголовный суд, Всемирная торговая организация и т.д. Можно с полным основанием утверждать, что количество их будет только возрастать. При этом в результате деятельности данных организаций было создано значительное количество как глобальных, так и региональных международно-правовых норм и целых международно-правовых отраслей которые по своей сути являются изначально глобальными: международное экономическое, международное уголовное, международное прав человека, международное процессуальное и т.д.

Увеличения массы унифицированных глобальных норм приводит к возникновению системных связей, что в недалеком будущем приведет к формированию системы глобального права в рамках всей планеты, что, конечно же, будет следствием формирования единой планетарной социальной системы.

Исходя из выше сказанного, мы можем сделать вывод, что в современном мире идет формирование единого глобального права, появление которого закономерно с точки зрения социальной интеграции. При этом данный процесс не прямолинейный и довольно продолжителен по времени. Одним из проявлений данной тенденции является появление, как в глобальной, так и в региональных социальных системах организаций с надгосударственными функциями которые создают как глобальные, так и региональные правовые нормы. Увеличения массы данных норм в соответствии с элементарной логикой должно привести к формированию единой глобальной (планетарной) правовой системы.

---

[21] Фещенко А.С. Явление наднациональности международных организаций // Советский ежегодник международного права. 1987. М.. 1988. С. 170.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИЗНАНИЯ В РОССИИ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ, ПОЛУЧЕННЫХ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Екатерина Сергеевна Гамарская

аспирантка кафедры права Европейского Союза
Московского государственного университета им. О.Е. Кутафина

Под признанием в Российской Федерации документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации (ИДО) понимается официальное подтверждение значимости (уровня) полученных в иностранном государстве образования и (или) квалификации в целях обеспечения доступа их обладателя к образованию и (или) профессиональной деятельности в России, предоставления их обладателю академических, профессиональных и (или) иных предусмотренных международными договорами о взаимном признании и (или) законодательством России прав.

Академическое и профессиональное признание позволяет обладателю ИДО продолжить образование в российских образовательных учреждениях или научных организациях или осуществлять профессиональную деятельность на территории Российской Федерации, соответственно.

В России признаются иностранное образование и (или) иностранная квалификация, которые (1) подпадают под действие международных договоров о взаимном признании и (или) (2) получены в иностранных образовательных организациях, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

В настоящий момент действуют более 40 соглашений о взаимном признании документов об образовании. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о взаимном признании документов об учебных степенях от 12.05.2003 г.

При этом важно отметить, что обладателям иностранного образования и (или) иностранной квалификации, признаваемых в России, предоставляются те же академические и (или) профессиональные права, что и обладателям соответствующих образования и

(или) квалификации, полученных в России, если иное не установлено международными договорами о взаимном признании.

Чтобы оказаться в перечне вузов, чьи дипломы будут автоматически признаваться в России, иностранная образовательная организация должен отвечать одному из двух установленных критериев:

1. Иностранная образовательная организация входила и (или) входит в одну из первых 300 позиций академического рейтинга университетов мира (*Academic Ranking of World Universities*), всемирного рейтинга университетов (*QS World University Rankings*) и рейтинга университетов мира Таймс (*The Times Higher Education World University Rankings*) одновременно.

2. Иностранная образовательная организация не располагается на территориях государств, с которыми заключены международные договоры Российской Федерации, регулирующие вопросы признания и (или) установления эквивалентности образования и (или) квалификации.

Указанные критерии нельзя назвать исчерпывающими, так как они не содержат никаких конкретных данных о том, каким же требованиям должно соответствовать иностранное образовательное учреждение для целей признания выданных им дипломов и присвоенных квалификаций в России.

В качестве дополнительных критериев для оценки иностранных образовательных учреждений необходимо принимать во внимание также следующее:

(а) качество персонала: определяется степенью академической квалификации преподавателей и научных сотрудников. Качество персонала и качество образовательных программ в сочетании процесса преподавания и научных исследований при соблюдении условия их соответствия общественному спросу, определяют академическое качество содержания обучения;

(б) качество подготовки студентов: при условии диверсификации образовательных программ, преодоления многопланового разрыва, существующего между средним и высшим образованием, и повышения роли механизмов учебно-профессиональной ориентации и мотивации молодежи;

(в) качество инфраструктуры и «физической учебной среды», охватывающее «всю совокупность условий» их функциони-

рования, включая компьютерные сети, современные библиотеки, лаборатории, что может быть обеспечено за счет адекватного финансирования.

Данные критерии для примера были сформулированы в программном документе ЮНЕСКО под названием «Реформа и развитие высшего образования» (1995 г.).

Необходимо также включить второстепенные, но не менее важные критерии такие как:

• частота выхода научных работ: учебников, монографий, статей;

• отсутствие профессиональной подготовки по какой-либо специальности востребованной в РФ (в сфере медицины, биологии, робототехники и т.д.);

• рейтинг преподавателей (нобелевские лауреаты, лауреаты других престижных премий);

• процент востребованности выпускников на рынке труда;

• способность удовлетворять спрос и ожидания потребителей образовательных услуг и заинтересованных участников образовательного рынка;

• гарантированное выполнение базовых стандартов обучения;

• достижение поставленных целей на разных этапах обучения;

• стремление к совершенствованию обучения.

Помимо вопроса автоматического признания документов об образовании, важно не забывать о том, что допуск к соответствующей профессиональной деятельности не должен быть автоматическим.

Здесь можно воспользоваться, например, опытом Европейского Союза (ЕС). Так Директива 2005/36/ЕС от 07.09.2005 г. о признании профессиональных квалификаций содержит ряд особых требований. Россия, несмотря на автоматическое признание квалификаций, полученных в ряде иностранных учебных заведений, должна оставлять за собой право требовать от претендента прохождения адаптационного периода (например, до 3 лет) или прохождения теста на профессиональную пригодность в следующих случаях:

(а) продолжительность учебы, о которой он предоставляет документальные свидетельства, как минимум на один год меньше требующейся в России;

(б) образование, полученное им, охватывает материал, существенно отличающийся от дисциплин, содержащихся в документах о профессиональной квалификации, требующихся в России;

(в) соответствующая профессия в России охватывает один или несколько видов профессиональной деятельности, не существующих в рамках соответствующей профессии в иностранном государстве, откуда происходит претендент, и это различие состоит в специфической подготовке, требующейся в России и относящейся к предметам, существенно отличающимся от предметов, содержащихся в аттестационных свидетельствах или документах о профессиональной квалификации претендента.

По аналогии с ЕС, можно предусмотреть, что возможно установить право выбора претендентом адаптационного периода либо теста на профессиональную пригодность.

Что касается профессий, имеющих отношение, например, к здравоохранению и общественной безопасности, даже несмотря на получение их в иностранных образовательных учреждениях, указанных в перечне, необходимо проводить проверку профессиональной квалификации с соблюдением принципа пропорциональности. Так, в случае существенных различий между профессиональными квалификациями поставщика и требуемым уровнем образования в России в той мере, в какой эти различия способны причинить вред здоровью и общественной безопасности, необходимо предоставить поставщику возможность подтвердить наличие требуемых знаний и компетенции, в частности, посредством экзамена или, иначе говоря, проверки его профессиональной подготовки. В случае проверки профессиональной квалификации поставщика услуг, он будет осуществлять свою деятельность при использовании названия профессии, установленного в Российской Федерации.

Признание профессиональных квалификаций позволяет поставщику услуг осуществлять деятельность в рамках той же профессии, по которой он получил квалификацию в другом государстве, и на тех же условиях, что российские поставщики услуг. Од-

нако существующие критерии нельзя назвать исчерпывающими. Для повышения уровня образовательных учреждений и усиления гарантий того, что в особом порядке допускаться к профессиональной деятельности будут профессионалы, необходимо учесть в том числе опыт других стран, в том числе и опыт ЕС. Кроме того, важно учитывать, что в отношении профессий, имеющих отношение к здравоохранению и общественной безопасности, необходимо проводить проверку профессиональной квалификации поставщика услуг, как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Таким образом, можно говорить о том, что механизм правового регулирования в данной сфере продолжает развиваться в направлении совершенствования процедур взаимного признания, однако, как следует из вышеизложенного, это очень длительный и сложный процесс, обусловленный многообразием особенностей национальных систем образования и профессий в различных государствах.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ

Вадим Валерьевич Гудима

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Одной из основных целей Европейского Союза является, согласно ст. 3 Договора о Европейском Союзе содействие благосостоянию своих народов[1].

Наряду с качественным повышением уровня жизни своих граждан, что уже само по себе является достижением интеграции, Европейский Союз достаточно успешно и последовательно решает финансовые, экономические и социальные задачи.

Развитие интеграции стран Европы привело, во-первых, к формированию финансовой политики Европейского Союза, во-вторых, к формированию денежной системы ЕС.

Рассмотрим правовые основы денежно-кредитной политики Европейского Союза, которая начала формироваться после создания Европейского центрального банка[2].

С 1 января 1999 г. ответственность за проведение денежно-кредитной политики в зоне евро возложена на Европейский Центробанк. Передача ответственности от национальных банков стран-участниц к Европейскому Центральному Банку стала ключевым моментом в процессе углубления европейской интеграции и создании зоны евро.

В соответствии с параграфом 1 ст. 282 Договора о функционировании Европейского Союза Европейский центральный банк (ЕЦБ) и национальные центральные банки образуют Европейскую систему центральных банков (ЕСЦБ)[3].

---

[1] Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011. С. 171.
[2] См.: Мещерякова О.М. Финансовая политика Европейского Союза и Федеральный Конституционный Суд ФРГ // Юридический мир. М., 2012. № 10. С. 52.
[3] Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора… С. 353.

Согласно ст. 2 Протокола «Об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка» (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) целью Европейской системы центральных банков является поддержание стабильности цен[4].

Без ущерба цели стабильности цен Европейская система центральных банков предоставляет свою поддержку общей экономической политике в Европейском Союзе, чтобы способствовать достижению целей Союза в целом.

В соответствии с параграфом 2 ст. 127 Договора о функционировании Европейского Союза основные задачи ЕСЦБ состоят в:

- определении и осуществлении денежной политики Союза;
- проведении валютных операций в соответствии со статьей 219 упомянутого Договора;
- хранении официальных валютных резервов государств-членов и управлении ими;
- содействии нормальному функционированию платежных систем[5].

В соответствии с Протоколом об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) положения параграфа 3 ст. 127 Договора о функционировании Европейского Союза в Лиссабонской редакции должны применяться без ущерба для хранения правительствами государств-членов оборотных средств в иностранной валюте.

В соответствии с параграфом 5 ст. 127 Договора о функционировании Европейского Союза Европейская система центральных банков способствует надлежащему осуществлению политики, проводимой компетентными органами в области надзора за кредитными организациями и стабильностью финансовой системы.

Таким образом, именно Европейский центральный банк возглавляет Европейскую систему центральных банков и определяет валютную политику ЕС.

---

[4] https://www.consilium.europa.eu. 20.01.14.

[5] Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора… С. 275–276.

Он наделен исключительным правом санкционирования эмиссии, представляет Европейскую систему центральных банков в международных отношениях, а также ЕЦБ осуществляет контроль над кредитными организациями в рамках ЕС.

Именно указанные функции Европейского центрального банка определяют значимость этого института Европейского Союза. Поэтому Европейский центральный банк, согласно Лиссабонскому договору, наделяется самостоятельной правосубъектностью.

Следовательно, финансовая политика Европейского Союза является важнейшим направлением в европейском интеграционном процессе, значимость которого подкрепляется статусом Европейского центрального банка и Европейской системы центральных банков. Следует также подчеркнуть, что именно денежно-кредитная политика является тем фактором, который позволяет говорить о Европейском Союзе как об интеграционном объединении особого типа[6].

[6] Мещерякова О.М., Гудима В.В. Правовое регулирование экономического и валютного союза и статус Европейского центрального банка // Закон и право. 2013. №11. С. 117.

ОБЩЕЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ И НАНОТЕХНОЛОГИЧНОГО ПРОИЗВОДСТВА ЕС

Агнесса Олеговна Иншакова

д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой гражданского и международного частного права Волгоградского государственного университета, базовой кафедры ЮНЦ РАН

Проблемы законодательного обеспечения инновационного экономического развития, в целом, и нанотехнологий, в частности, в рамках региональных интеграционных союзов, где разрабатываются общие нормы права, устанавливающие единообразные правила поведения для всех субъектов соответствующего объединения рассмотрим на примере законодательства стран-участниц ЕС.

Страны-участницы международной организации демонстрируют устойчивую современную общемировую тенденцию перехода от постиндустриальной экономики к инновационной лишь с разной степенью желаемых достижимых эффектов.[1] Общепризнанного определения категории «инновационная экономика» в науке не существует. И.В. Шевченко отмечает, что инновационная экономика базируется на «интеллектуальных ресурсах, наукоемких и информационных технологиях, эффективном использовании и качественном совершенствовании всех факторов производства»[2]. И.С. Матеров определяет инновационную экономику как экономику «основанную на знаниях, инновациях, на доброжелательном восприятии новых идей, новых машин, систем и технологий, на готовности их практической реализации в различных сферах человеческой деятельности»[3]. Принципиального отличия между этими определениями нет, они схожи тем, что инновационная экономика

---

[1] См. подробнее: Иншаков О.В. Стратегия и тактика государственной политики развития наноиндустрии в России: материалы к докладу на Общем собрании Отделения общественных наук РАН. 13 декабря 2010 г. М.–Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2010.

[2] Шевченко И.В., Александрова Е.Н. Инновационная экономика: вопросы теории и основные тенденции развития // Финансы и кредит. 2005. № 14. С. 7–16.

[3] Матеров И.С. Факторы развития «новой экономики» в России // Экономист. 2003. № 2. С. 3–11.

основана на постоянном совершенствовании технологий, производстве и экспорте высокотехнологичной продукции. Развитие и внедрение новых технологий дает надежду на разрешение самых острых проблем XXI в. (истощение энергоресурсов, изменение климата, безопасность продуктов питания, старение населения и др.), а также является одним из путей повышения уровня жизни населения и важным фактором экономического развития любого государства.

Процесс трансформации правового обеспечения создания современной инновационной инфраструктуры в рамках региональных интеграционных объединений имеет свою специфику, отражающуюся, в первую очередь, в интенсификации развития государственно-частного партнерства, как элемента замкнутого инновационного цикла, идущего от научной идеи к конкретному промышленному продукту, который должен быть востребован рынком и «встроен» в существующие технологические цепочки.

Появление качественно-новых международно-правовых норм прямого действия, обеспечивающих эффективный единообразный переход стран-участниц ЕС от постиндустриальной экономики к инновационной, в том числе и в отношении хозяйствующих субъектов регионального объединения как непосредственных акторов микроуровня глобальной экономической системы, действующих в статусе ранее неизвестных организационно-правовых формах ведения предпринимательской деятельности логично, изучать на примере гармонизации и унификации права ЕС, достигшего наивысшей степени региональной правовой интеграции.[4] Кроме того, в российском частноправовом регулировании общие традиции европейского континентального права остаются доминирующими.

С 1984 г. Европейский союз путем принятия рамочных программ создавал условия для развития науки и поощрял исследовательскую деятельность. Это позволило выработать новый подход, основанный на кооперации, быстром и свободном обмене инфор-

---

[4] Иншакова, А.О. Новые формы хозяйствования как слагаемые успеха интеграции РФ в единое экономическое пространство с ЕС // Право и государство: теория и практика. М., 2010. № 10 (70). С. 98–104; Иншакова А.О. Европейские минимальные правовые стандарты в российском антимонопольном регулировании (ч. 2) // Цивилист. М., 2010. № 3 (июль-сентябрь). С. 90–97.

мацией и результатами исследований. Между тем, к 2000 г. научно-исследовательский сектор в ЕС все еще был слишком фрагментирован, Европа отставала по доле ВВП в инновационной сфере от своих ближайших конкурентов (США и Япония). Для преодоления этих проблем Европейская комиссия в январе 2000 г. выступила с предложением о создании единой Европейской исследовательской зоны *(далее – ERA)*, которое было принято в марте того же года на саммите ЕС в Лиссабоне[5].

Концепция ERA предлагала установить границы зоны, свободной для научных исследований, увеличить количество рабочих мест и тем самым повысить конкурентоспособность Европы. Она сочетает в себе три идеи:

1) создание «внутреннего рынка» инноваций, основанного на свободном обмене знаниями, технологиями и научными кадрами, кооперации, стимулировании конкуренции и оптимальном распределении ресурсов;

2) реструктуризация европейских исследовательских организаций с целью улучшения координации национальных программ в области инноваций;

3) развитие общеевропейской политики в отношении инноваций, в том числе осуществление финансирования исследовательских проектов, учитывая все нюансы как национальных, так и общеевропейских стратегий развития.

Основными финансовыми инструментами для развития ERA стали последовательно вначале 6 Рамочная программа ЕС[6], принятая на период с 2002 по 2006 гг., а затем 7 Рамочная программа ЕС[7], принятая на период с 2007 по 2013 гг.

---

[5] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a European research area. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0006:EN:NOT (дата обращения: 15.03.2013).

[6] Decision No 1513/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 concerning the sixth framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002 to 2006). URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0006:EN:NOT (дата обращения: 15.03.2013).

[7] Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Commu-

Седьмая рамочная программа по исследованиям, технологическому развитию и демонстрационной деятельности (2007–2013), принятая в 2006 г., была разработана ЕС совместно с РФ. Основной целью этой программы является поддержка и развитие науки и исследований в едином пространстве стран-участниц ЕС, а также повышение конкурентоспособности европейских исследований, образовательных и инновационных сфер. Эта программа также является одним из важнейших элементов реализации Лиссабонского договора по развитию и конкурентоспособности[8].

7-я Рамочная программа адаптирована к потребностям ЕС в плане экономического роста и занятости. После консультаций с общественностью, были определены четыре основных направления, которым соответствуют четыре специальные программы.

1. *Сотрудничество.* Целью данной программы является содействие сотрудничеству между предприятиями, исследовательскими центрами и органами государственной власти в ЕС, а также поддержание международного сотрудничества. Данная программа охватывает десять «тематических» областей, соответствующих основным областям знаний и технологий, в которых необходима поддержка транснационального сотрудничества в целях решения социальных, экономических, экологических и промышленных задач, в том числе и нанонауки, нанотехнологии, материалы и новые производственные технологии.

2. *Идеи (инновации).* Программа предназначена для поощрения инновационных исследований в Европе, то есть исследований, направленных на открытие новых знаний, которые в корне меняют наше представление о мире и наш образ жизни.

3. *Люди.* В программу заложены значительные финансовые ресурсы для улучшения карьерных перспектив ученых в Европе и

---

nity for research, technological development and demonstration activities (2007–2013). URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D1982:EN:NOT (дата обращения: 15.03.2013), 2006/969/EC: Council Decision of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Atomic Energy Community (Euratom) or nuclear research and training activities (2007 to 2011) URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0969:EN:NOT (дата обращения: 15.03.2013).

[8] Иншакова, А.О. Задачи межгосударственного цивильного права в сфере наноиндустрии: препринт / О.А. Иншакова. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2011. 32 с.

привлечения большего количества высококвалифицированных молодых исследователей.

4. *Мощности.* Программа предназначена дать исследователям мощный инструмент, который позволит им повысить качество и конкурентоспособность европейских исследований.

Кроме того, 7-я Рамочная программа финансировала на прямую деятельность Объединенного исследовательского центра (JRC) и действия, Евратома, охватываемые Рамочной программой. Это исследования в области термоядерной энергетики, в области ядерного деления и радиационной защиты.

Седьмая рамочная программа закончилась в 2013 г. На смену ей Европейский союз подготовил новую политику в области исследований и инноваций как часть стратегии «Европа 2020»[9]. Этот новый подход направлен, в частности, на поддержку инноваций в тех областях, которые представляют собой проблемы для европейского общества, такие как изменение климата, энергетическая эффективность, безопасность пищевых продуктов, здоровье и старение населения. Одной из целей также является увеличение доли инвестиций в области исследований и инноваций до 3 % ВВП ЕС.

Проведенное исследование регионального уровня регулирования ЕС в сфере нанотехнологий позволяет сделать некоторые выводы относительно влияния последней на процесс трансформации источников права, выработки новых видов правовых документов и документов saft law, ранее мало известных или неизвестных вовсе. Такие документы мягкого права как: технические регламенты, рамочные программы, концепции, системы и решения составляют на сегодняшний день значительный блок в массиве соответствующего правового обеспечения. И наряду с негативными эффектами современной тенденции динамичного процесса трансформации источников частного права в сфере инновационной экономики в целом и нанотехнологий, в частности, их неспособности ввести субъектов данной сферы экономической деятельности в

[9] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Europe 2020 flagship initiative Innovation Union sec(2010) 1161 URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0546:EN:NOT (дата обращения: 15.03.2013).

жесткие рамки существующего мирового правопорядка, следует отметить и их позитивные эффекты. Во-первых, гибкость регулирования, предполагающую свободу выбора методов и средств на усмотрение национального законодателя, а, во-вторых, способность оперативно подменять межгосударственное нормативно-правовое регулирование, требующее больших временных затрат для достижения согласования волеизъявления стран-участниц. Последнее их качество призвано способствовать стремительному развитию объективных интеграционных процессов в области наноиндустриализации, особенно, в рамках единого экономико-правового пространства региональных межгосударственных образований.

СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Жанна Туркистановна Искакова

докторант PhD I курса специальности «6D030200 – Международное право» юридического факультета Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева

В современных условиях интеграция – одна из определяющих тенденций развития, порождающих серьезные качественные изменения для экономики любого государства. К тому же, интеграция, один из самых эффективных и действенных способов совместного противостояния угрозам и вызовам глобализации.

В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой слово «интегрировать» имеет несколько значений. Во-первых, оно означает «объединить (-нять) в одно целое». Во-вторых, данное слово употребляется в значении «экономическая интеграция» как «форма интернационализации хозяйственной жизни»[1]. Доктринальное толкование экономической интеграции весьма обширно, но в качестве основы используют сформулированную ученым теорию в области экономической интеграции Е.Т.Усенко, согласно которой интеграционный процесс определяется как формирование единого для всех государств международного права, а возникновение «общего международного права» он называет генеральным интеграционным процессом[2]. В.М. Шумилов определяет интеграцию как процесс объединения суверенных государств с целью установления расширенного экономического пространства, в котором будут свободно циркулировать товары, услуги, финансы, инвестиции, рабочая сила[3]. В понимании С.В. Бахина, основу интеграционных процессов составляют интерна-

---

[1] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999. URL: http://www.ozhegov.com/words/11113.shtml (дата обращения: 19 апреля 2014г.).

[2] Ремезова Н.А. Международно-правовые проблемы совершенствования экономической интеграции в рамках СНГ и ЕврАзЭС: автореф. дис. … канд. юрид. н. М., 2008. С.3.

[3] Шумилов. Международное экономическое право: учеб.-метод. пособие. Кн. 2. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 476.

ционализация хозяйственной жизни, международное разделение труда, усиление взаимосвязи и взаимозависимости между отдельными странами, объединениями государств, регионами[4]. Научное понимание интеграции как проявления глобализации дает основание полагать, что это процесс, имеющий своим конечным результатом достижение целостности, путем взаимовлияния и взаимоприспособляемости экономик государство. При этом объединяя свои усилия по экономическому сотрудничеству в рамках интеграционных объединений, государства берут на себя обязательства по унификации национального законодательства, образуя общее правовое пространство. Процесс евразийской интеграции берет начало в период развала СССР, в эпоху дезинтеграции и тяжелейшего экономического кризиса для бывших союзных республик. Этот период ознаменован эйфорией суверенизации для вновь созданных государств и любые попытки объединения в тот период могли расцениваться как посягательство, угрозу вновь обретенному национальному суверенитету. 8 декабря 1991 г. между Россией, Белоруссией и Украиной было подписано двухстороннее Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) и 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате главы одиннадцати суверенных государств подписали Протокол к данному Соглашению. Но как отмечают многие исследователи, СНГ продемонстрировала незавершенность в ее формирования, внутренне присущую ей противоречивость, несостыкованность ее правовых механизмов[5]. Тем не менее, нельзя не констатировать тот факт, что СНГ позволил запустить многоуровневую и разноскоростную интеграцию на постсоветском пространстве и создать Евразийское Экономическое Сообщество (ЕврАзЭС), Таможенный Союз и, наконец, – Единое Экономическое Пространство (ЕЭП). Создание ЕврАзЭС стало логическим завершением организационно-правового оформления объединения пяти стран Содружества Независимых Госу-

---

[4] Бахин С.В. Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем: Унификация и гармонизация права: автореф. дис. … канд. юрид. н. М., 2008. С. 1.

[5] Капустин А.Я. Проблемы взаимодействия права СНГ с внутренним правом Российской Федерации. URL: http://www.centrlaw.ru/publikacii/page27/index.html; Шинкарецкая Г.Г. Возможные пути совершенствования. содружества. URL: http://sudsng.org/download_files/publication/konf/konf31.pdf.

дарств, избравших путь динамичной интеграции, прежде всего в экономической области[6]. Цели и задачи ЕврАзЭС сформулированы достаточно широко[7]. За прошедшие с момента образования ЕврАзЭС годы сформировалась разветвленная система механизмов, обеспечивающих процесс вертикальной и горизонтальной интеграции, что способствует созданию более крупных рынков для национальных производителей и потребителей, росту экономики и ее диверсификации посредством сокращения барьеров на пути перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы[8]. В настоящее время, из всех объединений на постсовестком пространстве самым успешным, динамично развивающимся является ЕврАзЭС.

Таким образом, исследование вопросов сотрудничества государств в условиях евразийской интеграции позволяет сделать следующие выводы:

1) процесс евразийской интеграции на основе идеи разноуровневого и разноскоростного объединения, максимальной открытости для мировой экономики и для присоединения новых участников объективно создает благоприятные условия для роста, развития национальных экономик государств-участников;

2) связанная с процессом интеграции унификация законодательств требует совершенствования механизмов, обеспечивающих единообразное толкование унифицированного права;

3) при разработке правовых актов по гармонизации законодательства в рамках региональных объединений и в целом более эффективного осуществления евразийской интеграции необходимо учитывать опыт наиболее успешной интеграционной группировки – Европейского Союза.

---

[6] Барков А.В. Правовой статус Евразийского экономического сообщества // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 127.

[7] Международное право / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 2009. С. 410.

[8] Сайт Евразийского экономического сообщества. URL: www.evrazes.com (дата обращения: 20 апреля 2014 г.).

ПОЯВЛЕНИЕ «ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВА» КАК ЛОГИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Сергей Юрьевич Кашкин

д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского Союза Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина

В эпоху глобализации мир радикально изменяется. Он становится все более единым, взаимосвязанным, динамичным и сложным. Меняются содержание и характер производства, возрастают международная специализация и кооперация, объемы услуг превышают стоимость традиционных товаров, которые, в свою очередь, становятся более инновационными, развитие транснациональных корпораций приводит к беспрецедентным перемещениям средств производства и капиталов. Усиливаются миграционные потоки, логистика, информация и наука превращаются в определяющие факторы экономического развития современной «экономики знаний», развитие инфраструктуры, транспорта, сети Интернет приводят к беспрецедентному размыванию государственных границ, форм и способов госуправления.

Соответственно изменяются и общественные отношения, регулируемые правом. Становится жизненно необходимым не только учитывать внутренние интересы государств, но приспосабливать и подчинять их определяющим мировым процессам, принимать во внимание и следовать складывающимся в соседствующем географическом ареале и мире все более схожим формам и методам правового регулирования. Все это охватывается базовыми понятиями интеграции и глобализации.

Примечательно то, что правовая наука отреагировала на эти качественно меняющие сущность и содержание современного права явления в двух основных направлениях:

1. начались весьма детальные исследования правового регулирования различных форм и проявлений интеграции в разных регионах мира и

2. параллельно велись работы по анализу развития права в условиях глобализации.

В то же время, между этими двумя компонентами остается большое малоисследованное «белое поле», которое можно было бы назвать «Общей теорией интеграционного права», которой пока нет, но которая совершенно необходима для логичного соединения многочисленных интеграционных правопорядков в более глобальном и при этом вполне практико-ориентированном направлении.

Главная цель этой статьи состоит в попытке максимально широкого географически и одновременно профессионального анализа правового регулирования деятельности, истории, современного состояния и перспектив развития интеграционных группировок – самых разных по формам, целям, уровню интеграции, правовому и политическому опыту, правовой и конституционной культуре народов, проживающих в различных регионах мира и имеющих свои уникальные особенности.

Вторая задача статьи состоит в поиске как достижений и причин успеха той или иной интеграционной организации, так, и в не меньшей мере, – определения причин и обстоятельств, объясняющих имевшие на практике неудачи и отступления в осуществлении интеграционных планов.

Третьей важнейшей чертой подхода, избранного в этой статье, является стремление на основе детального анализа диалектически противоречивых черт и особенностей различных по форме и глубине интеграционного взаимодействия такого рода организаций – попытаться синтезировать наиболее общие черты их становления и развития, их сильные и слабые стороны и в результате – прийти к пониманию базовых общих инструментов и механизмов, используемых для правового моделирования и регулирования интеграционных процессов, основополагающих закономерностей развития интеграции. Именно это позволяет увидеть современное соотношение национального права государств, международного права и интеграционного права, приобретающего все большее значение в современном мире.

И все эти три компонента концепции этого исследования концентрируются в конечном счете на самом главном – как полученные знания об этих инструментах, механизмах и закономерно-

стях использовать для обеспечения посредством права оптимальных условий развития своей Родины в сложном глобализирующемся мире.

Таким образом – если изучение права Европейского Союза дает возможность специалистам понять наиболее исследованный конкретный пример интеграции, то интеграционное право в трактовке представленной Вашему вниманию более обобщенной работы, – направлено на формирование у юриста способности к широкому правовому моделированию общественных отношений в процессе интеграции и видению любого частного процесса такого рода в контексте глобализации. Оно позволяет также предвидеть и научно прогнозировать при помощи правовых инструментов стратегически важные направления исторического развития общества. В этом отражается растущая социальная значимость и ответственность правовой науки и практики – их взаимное влияние друг на друга и переплетение.

1. Понятие и виды интеграции

Термин «интеграция» (*“integratio”(лат.))* имеет три основных значения, относящихся к рассматриваемому понятию:

1. Производное от однокоренного прилагательного *“integer”*, т.е. «целый» или «цельный». Это значение выражает основную *цель* интеграции, которая состоит в достижении конкретного результата – цельности и завершенности.

2. «Восполнение» или «восстановление»[1]. Это значение отражает динамику, направленность процесса интеграции на усовершенствование.

3. Еще одно значение этого слова – «правильность», «безупречность», «чистота»[2], то есть составляет оценочную категорию – стремление к совершенству.

Именно от соединения этих трех значений, связанных с понятием целостности, и происходит современное понимание термина “интеграция” в широком общенаучном смысле, а именно: интеграция – есть динамичное движение к единству, объединению разрозненных элементов в новую, более крупную и совершенную

---

[1] См.: Новый словарь иностранных слов. М.: Изд. центр «Азбуковник», 2008. С. 320; Современная западная социология: словарь. М.: Изд-во политической литературы, 1990. С. 119; Dictionnaire encyclopedique. Paris: Larousse, 2001. P. 819.
[2] Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. 3 изд., испр. М.: Рус. яз., 1986.

целостную систему. Это есть процесс движения к совершенству путем объединения.

Таким образом, соединение целеполагающей, динамичной и оценочной характеристик понятия «интеграция» позволяет нам более точно определить три базовых компонента современной интеграции: ее стремление к совершенствованию все еще несовершенного мира, постоянную изменчивость этого динамичного процесса и направленность на создание завершенной, целостной системы.

Движение в противоположном направлении, т.е. распад ранее целостной системы или ее компонентов на отдельные части, соответственно, обозначается термином «дезинтеграция». На разных этапах исторического развития и на различных территориях эти процессы диалектически взаимодополняют друг друга. Например, развитие интеграции на Европейском континенте в конце XX – начале XXI вв. неразрывно связано с дезинтеграцией СССР, распадом социалистической системы и ее интеграционной организации – Совета экономической взаимопомощи, развалом Югославской федерации, дезинтеграционными процессами в Великобритании, Испании, Бельгии и т.д.

В юридическом смысле «интеграция» – это своеобразный поиск оптимальных механизмов и алгоритмов правового регулирования общественных отношений, направленных на достижение самосовершенствования и саморазвития общества в его стремлении к более целостному позитивному цивилизационному развитию. Это отвечает логике самосохранения Человечества в современную эпоху.

Социальная сущность интеграции, как одного из существенных компонентов развития общества, состоит в том, что она проявляется в создании между гражданами разных государств многообразных устойчивых связей, способствующих удовлетворению их потребностей и обеспечивает мобилизацию больших групп людей на осуществление масштабных социально значимых целей.

Интеграция является средством решения крупных социальных задач, недоступных отдельному государству, а ее правовое регулирование – юридическим механизмом, обеспечивающим их эффективное проведение в жизнь.

Так, например, сегодня правовое регулирование интеграционных процессов в различных районах мира фактически является попыткой юридическими средствами осуществлять и контроль за процессами глобализации, определяющей будущее Человечества. Таким образом интеграция (экономическая, политическая, оборонная, транспортно-логистическая, научно-информационная, межрегиональная, в той или иной сфере общественных отношений) – является одновременно проявлением, формой развития и механизмом регулирования глобализации в современном мире. Разные формы интеграции условно сопоставимы с разными «формами организационно-правового регулирования новых масштабных специфических юридических лиц планетарного масштаба».

Интеграция может иметь как внутригосударственную направленность, способствующую укреплению единства государства, так и может развиваться вовне – это международная интеграция. На разных этапах развития Человечества и каждого государства эта направленность, ее интенсивность и качественные характеристики постоянно менялись.

Так, в период становления национальной государственности на первое место (особенно в федеративных государствах) выходил внутригосударственный аспект интеграции. В современный период растущей взаимозависимости стран, развития мирохозяйственных связей, транспорта, инфраструктуры, связи, появления сети Интернет – резко возрастает, особенно во второй половине XX в., значение внешней – международной интеграции. Она становится все более всеобъемлющей, динамичной и проникает во внутреннюю жизнь каждого государства и даже каждого человека.

В то же время в федеративных государствах периодически усиливаются процессы дезинтеграции. В свою очередь, наработки правового регулирования международной интеграции с успехом используются этими странами и в своей внутренней политике. Следовательно, разделение интеграции на внутригосударственную и международную является в определенной степени условным – их правовые достижения практически взаимодополняют друг друга.

«Многоскоростная интеграция» позволяет в рамках одного интеграционного союза обеспечивать более высокую или менее высокую степень интегрированности. Многообразие условий интеграции и различие уровней экономического, политического,

правового и культурного развития государств-членов порождает использование различных темпов, инструментов и методов правового регулирования интеграционных процессов.

Традиционно, и в определенной степени исторически, в зависимости от содержания интеграционных мероприятий, сложилось два основных метода развития международной интеграции: негативная и позитивная интеграция.

Негативная интеграция предусматривает взаимное устранение интегрирующимися государствами препятствий развитию трансграничных связей. Тем самым устраняются барьеры, препятствующие взаимному товарообороту, свободному передвижению граждан, услуг, капиталов и т.д. Негативная интеграция более характерна для американской интеграционной модели, и она используется, в частности, в ВТО.

Позитивная интеграция смелее и идет дальше. Она ведет к разработке и осуществлению интегрирующимися государствами общей политики по управлению многими сторонами общественной жизни на их совокупной территории. Это, например, общая сельскохозяйственная политика, общая транспортная политика, общая уголовная политика, экономический и валютный союз – т.е. не просто устранение барьеров, а совместная созидательная деятельность в областях общественной жизни, ранее находившихся в полном суверенном ведении государств-членов.

Обычно негативная интеграция идет первой, проводя частичную интеграцию (например, Южноамериканский общий рынок МЕРКОСУР), и расчищает дорогу для позитивной интеграции, которая может привести к более интенсивной – полной интеграции. Пример последней – Европейский Союз.

Надо отметить, что интеграция может развиваться не только с разными скоростями, но на основе разных интеграционных моделей. В этом плане ЕС является наиболее развитым примером модели комплексной международной интеграции.

Количество и географическое расположение участников интеграции позволяет классифицировать их на региональную, межрегиональную и глобальную интеграции.

Так, региональная интеграция охватывает отдельные группы государств, расположенных в пределах территориальной доступности, обычно в рамках одного крупного географического района

или континента (например, Африканский Союз, МЕРКОСУР, Совет Европы, Южноазиатская зона свободной торговли и т.д.).

Межрегиональная интеграция включает в себя государства, а также региональные интеграционные организации, расположенные в разных регионах и континентах (например, зона свободной торговли США – Южная Корея, 2012 г., ЕАСТ – Канада, 2008 г., современные планы создания «суперзоны» свободной торговли США-ЕС).

Вариант объединения или одновременного сочетания двух или более интеграционных союзов представляет собой уже «интеграцию интеграций» – особенно перспективное направление интеграции. Так, например, В.В. Путин рассматривает будущий Евразийский союз с участием России, как своеобразный «мост» между ЕС и Азиатско-Тихоокеанским регионом (который может сблизить Европейский Союз, различные интеграционные организации на постсоветском пространстве и те, что расположены в АТР).

И, наконец, когда в интеграции принимают участие все или большинство стран мира, она рассматривается как глобальная интеграционная организация (ближе всего к этому подошла Всемирная торговая организация, включающая 158 государств-членов, в которую с 2012 г. вошла и Россия).

Обычно интеграция начинается с экономической интеграции, охватывающей экономические системы государств и, в соответствии с «эффектом перелива», нередко распространяется на другие сферы, важнейшей из которых является политика.

Политическая интеграция имеет своим предметом политические системы государств-членов, регулирующие отношения по поводу формирования и осуществления публичной (политической) власти. Это приводит к созданию наднационального уровня власти и, соответственно, наднациональных властных институтов, которым государства-члены добровольно передают элементы своих прежде суверенных полномочий. В результате суверенитет государств-членов осуществляется не только через национальные органы власти, но и через наднациональные институты интеграционной организации, которым государства добровольно передают права по согласованному управлению определенными сферами общественной жизни на своих территориях.

Интеграционные отношения развиваются и в других сферах: социальной, научно-технической, образовательной, туристической, космической и т.д.

При этом специально издаваемые для регулирования интеграционных процессов юридические нормы (представляющие собой содержание интеграционного права в каждой такого рода организации) являются не сферой международной интеграции, а средством ее реализации в соответствующих областях общественной жизни.

Интеграционное право в широком смысле этого понятия представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе внутригосударственной и международной интеграции.

Интеграционное право имеет тенденцию к проявлению в нем феномена наднациональности, который выражается в наделении институтов интеграционных организаций властными полномочиями в области законодательной, исполнительной и судебной власти. Таким образом возникает новый, более высокий уровень публичной власти, который находится как бы над государствами и поэтому называется "наднациональным" или "надгосударственным"[3].

Межотраслевой взаимосвязанный комплекс норм права, охватываемый понятием «интеграционное право» относится к разным правовым системам, отраслям и институтам. Интеграционное право в своем реальном воплощении представляет собой сложную систему интеграционных правопорядков, действующих на территориях различных интеграционных организаций в разных частях мира и имеющих в каждом своем конкретном проявлении как общие характеристики, так и свои особенности. При этом они находятся в процессе постоянного совершенствования, развития и изменения.

---

[3] Африканский исследователь интеграционных процессов, профессор Дакарского университета (Сенегал) Б. Гее считает, что "интеграция предполагает, что надгосударственное образование, созданное базовым договором, обеспечивает выполнение деятельности, которая до этого традиционно являлась монополией государств. Она, естественно, влечет за собой передачу власти" (См.: Gueye B. Reflexion sur une experience d'integration: l'Union africaine // Regards croises sur les integrations regionales: Europe, Amerique, Afrique. Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 186.)

Таким образом интеграционное право представляет собой своего рода «обобщенную правовую модель» реально функционирующего правового регулирования интеграционных отношений на конкретный период существования нашего глобализирующегося мира с его достижениями и недостатками, однако, модель, стремящаяся к идеалу.

В узком смысле, чаще используемом на практике, интеграционное право охватывает соответствующее регулирование общественных отношений, связанных с процессами международной интеграции.

В каждой отдельной интеграционной организации складывается свой собственный интеграционный правопорядок, действующий на совокупной территории ее государств-членов. В различных по уровню интегрированности организациях складывается свой интеграционный правопорядок. В менее развитых (частичная интеграция, например, в ВТО) такой правопорядок ближе к своей «пуповине» – международному праву, а в более интегрированных организациях (полная, комплексная интеграция) – он выделяется из международного права и находится ближе к определенной в плане Монне-Шумана «федеративной цели», приобретая форму и содержание признанной особой наднациональной самостоятельной правовой системы (как, например, в ЕС и в определенной степени в МЕРКОСУР и Андском сообществе).

Это подчеркивает гетерогенный (разнородный) характер интеграционного права как в качестве его общей характеристики, так и в каждом конкретном его проявлении. При этом следует отметить, что степень гетерогенности отражает уровень устойчивости интеграционной организации. Чем ниже степень гетерогенности – тем устойчивее организация. Поэтому для укрепления интеграционных союзов целесообразно стремиться к сближению параметров составляющих их элементов, чему и служат такие основные инструменты, которые обеспечивают его большую однородность, как методы гармонизации и унификации.

Унификации интеграционных правопорядков еще не произошло и скорее всего не произойдет, хотя тенденция к их гармонизации и взаимоуподоблению *“de facto”*, а также к формированию сходных по своим основным характеристикам интеграционных групп, в целом, вполне отчетливо просматривается.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В РАМКАХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Жанат Орынбековна Кулжабаева

канд. юрид. наук, доцент, заместитель директора по законопроектной работе Института законодательства Республики Казахстан

Особой тенденцией современности является интеграционное взаимодействие государств под воздействием расширения границ внешних функций государства. При этом государства выбирают различные сферы сотрудничества в соответствии с нормами и принципами международного права. Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, в целом, происходит двуединый процесс: функционально-структурное взаимодействие государств с учетом международных решений и переплетение норм и принципов международного и внутреннего права[1].

В рамках регулирования экономической деятельности межгосударственных объединений – Евразийское экономическое сообщество (далее – ЕврАзЭС), Таможенный союз (далее – ТС), Единое экономическое пространство (далее – ЕЭП) – стратегия формирования единой экономической политики определяет перспективы евразийской интеграции и новые возможности, предоставляемые государствам-членам.

В Декларации о евразийской экономической интеграции отмечается, что «ядром» развития евразийской интеграции должен стать Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС), который планируется создать в2015 году[2]. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 62/79 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Евразийским экономическим сообществом» специализированным учреждениями другим организациям, программам и фондам системы Организации Объеди-

---

[1] Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 16.

[2] Декларация о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 года // Сайт Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС). URL: http://www.evrazes.com.

ненных Наций, а также международным финансовым учреждениям предложено сотрудничать и развивать прямые контакты с Евразийским экономическим сообществом для совместного осуществления программ, направленных на достижение их целей[3].

Высоко оценены успехи Евразийской экономической комиссии, как «единого постоянно действующего регулирующего органа ТС и ЕЭП». Особое внимание обращено на стремление к созданию единого кодификационного документа, содействующего учреждению Евразийского экономического союза. В принятой консенсусом резолюции отмечено соответствие интеграционных процессов ЕЭП правилам ВТО и другим международными обязательствами в сфере торговли. Основные параметры сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Евразийским экономическим сообществом будут обсуждаться на 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2014–2015 гг. ЕврАзЭС имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее с 2003 г.

Евразийская экономическая интеграция способствует обеспечению Республики Казахстан устойчивых позиций в системе мирохозяйственных связей посредством укрепления Таможенного союза и Единого экономического пространства в целях создания на этой основе Евразийского экономического союза. При этом, «в рамках этого процесса будут соблюдаться такие основополагающие принципы, как: незыблемость политического суверенитета, экономическая обоснованность принимаемых решений, поэтапность, прагматизм и взаимная выгода, равное представительство сторон во всех органах интеграции и консенсус на всех уровнях интеграционного взаимодействия»[4].

Определяя правовые границы обеспечения национальных интересов Казахстана возникает объективная необходимость про-

---

[3] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 62/79 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Евразийским экономическим сообществом» // Сайт Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС). URL: http://www.evrazes.com.

[4] Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2014 года № 741 «Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2014–2020 годы».//База данных «Закон». Версия 6. Республиканский центр правовой информации Министерства юстиции РК.

анализировать ограничения в сфере услуг и по инвестированию с учетом вступления Казахстана в ЕЭП.

В соответствии с п. 1 Решения Высшего Евразийского экономического совета на уровне Глав государств № 30 от 29 мая 2013 г. «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов»[5] ЕЭК и правительствам РБ, РФ и РК поручено продолжить кодификацию международных договоров в рамках ТС и ЕЭП и подготовке на этой основе Договора о Евразийском экономическом союзе, исходя из необходимости функционирования ЕЭП без изъятий и ограничений с 1 января 2015 г. В этой связи с учетом указанного Решения государствам необходимо провести анализ существующих изъятий и ограничений не только по международным договорам отраслевой направленности, относящихся к экономической интеграции и заключенным в рамках ТС и ЕЭП, но и по проектам разрабатываемых международных договоров.

В рамках ЕЭП принято Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах-участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г. (ратифицировано Законом РК от 8 июля 2011 г.) (далее – Соглашение)[6]. Данное Соглашение направлено на создание условий для расширения взаимной торговли услугами, единых принципов и правил взаимной торговли услугами в государствах-участниках ЕЭП, а также инвестирования средств лицами данных государств.

В соответствии с п. 3 ст. 3 Соглашения каждая Сторона предоставляет лицам любой другой Стороны в отношении учреждения и (или) деятельности режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый при аналогичных обстоятельствах своим собственным лицам на своей территории, с учетом ограничений, предусмотренных индивидуальным национальным перечнем для каждой из Сторон в Приложении IV к настоящему Соглашению. Пункт 1 ст. 9 Соглашения предусматривает положения о том, что каждая Сторона предоставляет услугам и поставщикам услуг любой другой Стороны в отношении торговли услугами режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый при анало-

---

[5] Сайт Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС). URL: http://www.evrazes.com.

[6] Там же.

гичных обстоятельствах своим собственным аналогичным услугам и поставщикам услуг, в секторах и с учетом ограничений и условий, предусмотренных индивидуальным национальным перечнем для каждой из Сторон в Приложении III к настоящему Соглашению.

Вместе с тем, в целях защиты национальных рынков Сторонами установлены изъятия из указанных режимов и закреплены ограничения в индивидуальных перечнях изъятий. При этом имеются аналогичные для всех трех стран ограничения:

– в отношении стратегических отраслей экономики, а также в области СМИ и авиации. К примеру, ограничения иностранного участия (49 %) установлены в секторе телекоммуникационных услуг (услуг междугородной и международной связи) и в авиационном секторе (в уставном капитале авиакомпаний). В средствах массовой информации – доля участия иностранного капитала не должна превышать 20 %.

– владение землями сельскохозяйственного назначения (иностранные юридические и физические лица только на праве аренды). К примеру, в Республике Казахстан иностранные граждане не могут иметь на праве собственности земли сельскохозяйственного назначения, аренда разрешена только на 10 лет. Россия и Беларусь имеют законодательные ограничения иностранного участия в финансовом секторе и другие аналогичные Казахстану ограничения по гражданству и по земле. Кроме того, Республика Казахстан сделала оговорку о том, что Правительство может отказать поддержку в совершении сделок по использованию стратегических ресурсов, если это может повлечь за собой концентрацию прав у одного лица или группы лиц из одной страны.

Также, в отношении контрактов по недропользованию оговорено, что между Правительством РК и недропользователями могут быть специфические условия, что позволяет Казахстану сохранить в них требования местного (казахстанского) содержания. При этом необходимо соблюдать условия, которые являются не менее либеральными тех, которые будут оговорены в контрактах по недропользованию с другими иностранными недропользователями после вступления в силу Соглашения по торговле услугами и инвестициям.

– требования гражданства (определенные виды деятельности могут осуществлять только граждане соответствующей страны). К примеру, нотариусами, адвокатами, патентными поверенными, судебными исполнителями в РК могут быть только граждане РК. В соответствии с п. 1 ст. 7 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности» от 5 декабря 1997 г.[7] (далее – Закон) адвокат – это гражданин Республики Казахстан, имеющий высшее юридическое образование, получивший лицензию на занятие адвокатской деятельностью, обязательно являющийся членом коллегии адвокатов и оказывающий юридическую помощь на профессиональной основе в рамках адвокатской деятельности.

Необходимо отметить, что п. 2 ст. 70 Уголовно-процессуального кодекса[8] и п. 2 ст. 588 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях[9] установлено, что иностранные адвокаты допускаются к участию в деле в качестве защитников, если это предусмотрено международным договором Республики Казахстан с соответствующим государством на взаимной основе, в порядке, определяемом законодательством. Гражданско-процессуальным кодексом аналогичное положение не закреплено.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Закона «Об адвокатской деятельности» если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

В настоящее время норма о возможности пользования услугами адвоката – гражданина иностранного государства – установлена ст. 15 Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о статусе воинских формирований Российской Федерации[10], временно находящихся на территории Республики Казахстан от 20 января 1995 г. (ратифицировано Указом Президента РК от 18 июля 1995 г.), в соответствии с которой арестованный, задержанный (равно как и обвиняемый, подсудимый) вправе

---

[7] База данных «Закон». Версия 6. Республиканский центр правовой информации Министерства юстиции РК.
[8] Там же.
[9] Там же.
[10] Там же.

пользоваться услугами адвоката, в том числе адвоката – гражданина Российской Федерации.

Деятельность адвоката не ограничивается оказанием только лишь оказанием определенных юридических услуг. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Казахстан адвокатура призвана содействовать реализации гарантированного государством и закрепленного Конституцией Республики Казахстан права человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение квалифицированной юридической помощи. По мнению Республиканской коллегии адвокатов, создание ЕЭП предполагает рассматривать адвокатскую деятельность как разновидность экономической деятельности, что повлечет распространение на нее свободного правового режима. В связи с этим адвокаты одного государства-участника ЕЭП должны иметь возможность оказывать юридическую помощь и осуществлять адвокатскую деятельность в любом государстве ЕЭП. Вместе с тем, по своей правовой природе адвокатская деятельность не ограничена только лишь возмездным оказанием определенного вида юридических услуг. Существенная особенность адвокатской деятельности заключается в том, что адвокаты в любом государстве выполняют важную государственно-значимую функцию, которая носит публично-правовой характер: они содействуют правосудию. Адвокат не просто отстаивает частные интересы своего клиента, но и объективно содействует повышению качества правосудия.

Этими особенностями адвокатской деятельности объясняется внимание законодательства любого государства правовому регулированию различных аспектов адвокатской деятельности и, в особенности, вопросу допуска к адвокатской деятельности. В частности, определяя условия допуска к осуществлению адвокатской деятельности, законодатель учитывает публично-правовой аспект адвокатской деятельности. Тем самым, государство гарантирует необходимую профессиональную квалификацию адвокатов, закрывает доступ в адвокатуру лицам, личные и моральные качества которых не позволяют доверить им выполнение публично-правовой функции адвоката.

В силу указанного, допуск иностранного адвоката к осуществлению адвокатской деятельности в любом государстве, в том числе и в Казахстане, не может быть и не является безусловным и

автоматическим, как того, по общему правилу, требует правовой режим ЕЭП. Поэтому для интеграции адвокатской деятельности необходима выработка специальных, более гибких правовых решений, учитывающих публично-правовой аспект адвокатской деятельности и связанных с этим интересов государств-участников ЕЭП.

В этой связи вопрос о допуске иностранных адвокатов, в том числе адвокатов Республики Беларусь и Российской Федерации, к осуществлению адвокатской деятельности на территории Республики Казахстан должен решаться в рамках международного договора государств-участников ЕЭП на определенных условиях. К таким условиям следовало бы отнести взаимность; эпизодическое занятие адвокатской деятельностью на территории принимающего государства либо постоянное занятие адвокатской деятельностью на территории принимающего государства при условии регистрации в компетентном органе; подчинение правилам осуществления адвокатской деятельности принимающего государства; распространение свободы оказания юридической помощи лишь на сферу юридической помощи, несвязанной с судебным представительством; взаимное признание дипломов о высшем юридическом образовании, полученного в другом государстве при условии сдачи специального квалификационного экзамена, если претендент имеет стаж адвокатской деятельности или прохождения стажировки, если у претендента нет адвокатской практики, запрет на оказание юридической помощи по вопросам, затрагивающим государственные секреты.

Таким образом, представляется необходимым сохранить ограничения, установленные национальным законодательством.

Нормы международного права разрешают государствам ограничивать допуск иностранных адвокатов к оказанию юридической помощи на их территории по признаку гражданства. Так, Основные принципы, касающиеся роли юристов, принятые Конгрессом ООН в Гаване 27 августа – 7 сентября 1990 г., допускают установление любым государством требования о том, что адвокат должен являться гражданином соответствующей страны, и такое ограничение не рассматривается как дискриминационное.

В отношении статуса нотариуса, его помощника и стажера необходимо отметить, что в соответствии со ст. 6 и 7 Закона Рес-

публики Казахстан «О нотариате»[11] нотариусом, помощником и стажером могут быть граждане Республики Казахстан. Государственным нотариусом является административный государственный служащий, занимающий должность в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан о государственной службе. Соответственно, учитывая совершение нотариусом соответствующих нотариальных действий, гарантию тайны при совершении таких действий, правовой статус государственного нотариуса как государственного служащего, считаем, что отсутствует необходимость снятия ограничения по гражданству для нотариуса, его помощника и стажера.

Закрепление данных ограничений позволяет странам защитить национальные интересы с одной стороны, а с другой, гарантирует отказ участников ЕЭП от введения дополнительных ограничений, что также является стимулирующим фактором для инвесторов. Инвесторы получают определенные гарантии, в том, что режим в отношении их инвестиций не будет ужесточаться. Однако в случае необходимости допускается введение ограничений в целях защиты национальной безопасности.

В дальнейшем, Стороны, на основе взаимных консультаций и с учетом уровня развития экономик стран будут стремиться к снятию данных ограничений. Это позволит поставщикам услуг и инвесторам сторон расширить сферу своей деятельности в других странах ЕЭП.

Соглашение положительно повлияет на развитие всех видов услуг в Казахстане, а также позволит поставщикам услуг и инвесторам Казахстана выйти на рынки России и Беларуси. В рамках реализации данного Соглашения предусматривается гармонизация законодательств стран ЕЭП в целях унификации требований и облегчения доступа поставщиков услуг на рынки государств-членов ЕЭП на плановой основе. Как показывает практика, при интеграции примерно одинаковых по уровню экономического развития стран, а именно к такому типу относится ЕЭП, прямые инвестиции распределяются между странами-участницами диспропорционально, т.е. инвестиции приходят в страну с более емким рынком това-

[11] База данных «Закон». Версия 6. Республиканский центр правовой информации Министерства юстиции РК.

ров и услуг. Поэтому в результате вступления Казахстана в ВТО ожидается увеличение притока прямых инвестиций, так как в данном случае иностранным инвесторам будет выгоднее организовывать и развивать свой бизнес в Казахстане ввиду отсутствия ограничений и высоких пошлин во внешней торговле со странами, не входящими в ЕЭП.

ПРОЦЕССЫ ИНТЕГРАЦИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Коста Лазота Лукас Агусто

аспирант кафедры гражданского и трудового права
Российского университета дружбы народов

Растущие объемы экономического, человеческого и культурного взаимообмена, которые наблюдаются в последние десятилетия, служат катализатором для размышлений о «праве доступном для всех людей», которое имеет легитимность и авторитет, достаточный для удовлетворения желания справедливости и эффективности в регламентировании гражданских отношений. Договорное право, как самое важное средство регламентирования гражданского оборота, получает интеллектуальную поддержку из различных источников и подходов, которые имеют общий объект с целью создания гармонизирующих норм частного права.

Действительно, научное сообщество ищет альтернативу легалистскому позитивизму и рассматривает гармонизацию права как возможность реконструкции «*ius commune*», заключенного в общих принципах права, которые являются максимами опыта, цементированными временем, и которые приобрели авторитет из-за практичности, а именно, из-за возможности решать вопросы, общие для всех норм, отражая общие характеристики развития самого правового сознания. А предприниматели воспринимают гармонизирующий проект как упрощение правового регламентирования экономической деятельности, способного привести к результатам с помощью и нормативной гибкости, и уменьшения государственного контроля, – неотъемлемых характеристик понятий «*lex mercatoria*», которое было уже давно известно средневековым торговцам, и которое сегодня становится очень актуальным благодаря последствиям глобализации.

Гармонизация частного права в Латинской Америке имеет долгую и богатую историю и зародился в недрах движений за независимость в XIX в. Уже с 50-х гг. XX в. инициативы по гармонизации получили дополнительные стимулы в виде процессов региональной и субрегиональной интеграции, которые были результа-

том политических и экономических намерений. Тогда пытались создать гармоничные нормы в различных областях права, прежде всего с помощью типовых кодексов, которых должны были установить систематическое единство регламентации определённых правовых сфер.

Настоящая статья вписывается в этот социально-правовой контекст и имеет в качестве основного параметра гармонизирующие усилия, предпринятые в Латинской Америке в области договорного права. Учёные и цивилисты занимались проблемами договоров в Латинской Америке, с целью удовлетворить потребности правовой науки как единого целого, так и интересы предпринимателей, которым нужны были простые нормы, понятные народу и эффективные с точки зрения правового регулирования. В данный момент самый смелый и амбициозный проект гармонизации норм договорного права осуществляется многонациональной рабочей группой, созданной в Чили в 2010 г. под руководством Карлоса Пизарро, который называется Латиноамериканские принципы договорного права.

Итак, правовое единство Латинской Америки имеет свое начало в 1826 г. на Конгрессе Панамы, на котором красной нитью проходят идеи Симона Боливара из его Письма из Ямайки 1815 г. Это был первый из конгрессов XIX в., на которых предполагалось создать латиноамериканскую конфедерацию стран. В такой обстановке проводятся политико-институциональные дебаты по созданию федераций в границах континента, таких как Союз республик Латинской Америки (1859 г.), Латиноамериканские Лига (1861 г.) и Союз (1865 г.)[1]. Уже в 1878 г. Договор Лимы продолжает идеи о конфликте законов в области частного права, гражданского процессуального и уголовного права. В 1889 г. на Конгрессе в Монтевидео были подписаны различные конвенции в области международного частного права и процессуально-гражданского права по патентам и торговым маркам.[2] Следующим более значительным

[1] См.: Zea, L. (org.) El descubrimiento de América y la universalización de la historia. México, 1991; Resende, Paulo Edgar. Trajetórias do discurso latino-americanista. São Paulo em Perspectiva. 2002. V. 16. N. 2. C. 3–11.

[2] См.: Scheidt, Eduardo; Garro, Alejandro M. Armonización y unificación del Derecho Privado en América Latina: esfuerzos, tendencias y realidades. Caracas: Revista de la Faculdad de Ciencias Jurídicas e Políticas, n. 85. 1992. C. 282–332.

шагом стал Первый южноамериканский конгресс по международному частному праву в Монтевидео в 1889 г., где были заключены первые многосторонние договоры о частном международном праве, вступившие в силу по всему миру. Без сомнения, самое понятный и масштабный шаг по унификации в Латинской Америке был сделан в Кодексе международного частного права, или в Кодексе Бустаманте, одобренном Шестой панамериканской конференцией в Гаване в 1928 г. К сожалению, изначальное впечатление единства исчезает, когда мы обращаем внимание на исключительные уступки в пользу местного права и количество оговорок.[3]

Современная интеграция в большинство экономик Латинской Америки началась в 1950 г., в первую очередь, в связи с экономической и политической необходимостью. Импульс этому процессу придают различные факторы, среди которых центральными являются глобализация[4] и истощение позитивистской догматики[5]. Общее американское право – это результат завершения процесса региональной интеграции, который вызревал начиная со второй половины XX в. Он являлся основной проекций феномена глобализации и, пройдя через период остановок в развитии и провалов, набрал обороты в последние двадцать лет вследствие нового мирового порядка, возникшего после падения Берлинской стены[6].

После Второй мировой войны понимание унификации права и региональной интеграции меняется. Создание ООН и различных новых международных организаций вновь пробудило надежды на

---

[3] См.: Samtleben, J. Derecho internacional privado en America Latina. Teoria y practica del Codigo de Bustamente. Buenos Aires, 1983. In: GARRO, Alejandro M. Armonización y unificación del Derecho Privado en América Latina: esfuerzos, tendencias y realidades. Caracas: Revista de la Faculdad de Ciencias Jurídicas e Políticas, n.85. 1992. C. 282–332.

[4] См.:Martins, Carlos. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2011. C. 11–39.

[5] Baliño, Juan Pablo Pampillo. La integración jurídica americana. Un modelo para la ciencia jurídica occidental. Forum Historiae Iuris. Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte. 2011. URL: http://www.forhistiur.de/zitat/1105pampillo.htm. (дата обращения: 22.03.2014).

[6] См.: Wallerstein, Immanuel. World-systems analysis: An introduction. Duke University Press, 2004.In: Magnoli, Demétrio. Relações internacionais: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2004. C. 50–63.

региональную интеграцию. Признание в области международных отношений панамериканской системы привело к созданию межправительственной структуры – Организации Американских государств – которая должна была выполнять в политической сфере то, что Межамериканский договор о Взаимопомощи (TIAR) выполнял в области обороны. В экономической сфере в конце 70-х гг. XX в. параллельно возникли две антагонистичные модели. Во всемирном масштабе в Бреттон Вудс была создана либеральная модель, которая опиралась на триединство Всемирного Банка, Международного Валютного Фонда (МВФ) и Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ)[7]. А в пику либерализму в Латинской Америке возникла регионалистская модель, которая теоретически опиралась на работы Экономической комиссии по делам Латинской Америки (CEPAL), органа, связанного с Экономическими социальным Советом ООН[8].

Экономическая интеграция в Латинской Америке происходила на протяжении двух этапов развития регионализма.[9] В более широком смысле регионализм понимается как политические инициативы представителей правительств, предпринимаемые для достижения более тесного политического и экономического сотрудничества государств, которые находятся в одном и том же регионе. Первая волна регионализма возникла после войны и достигла вершины развития в конце 70-х гг. Хотя тогда не было стремления к отказу от суверенитета и к экономической взаимозависимости, возникли такие важные региональные организации, как Латиноамериканская Ассоциация Свободной Торговли – ALALC в 1960 г., Андское сообщество в 1969 г., Латиноамериканская Экономическая Система – SELA в 1975 г., Латиноамериканская Ассоциация Развития Интеграции – ALADI, которая заменит ALALC в 1980 г.

---

[7] См: Carneiro, Cynthia Soares. Direito da Integração Regional. Editora del Rey, 2007. С. 67–78.

[8] См.: Da Mota Menezes, A.; Penna Filho, P. Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais. Elsevier, 2006.

[9] См.: Pereira, Altemar. O regionalismo na América Latina e os processos de aproximação econômica dos Estados: a supranacionalidade como superação ao obstáculo da concepção clássica de soberania. Direito e Democracia. 2010. V. 11. N. 2. С. 287–297.

Эти организации не произвели ожидаемого поэтому экономическая интеграция в Латинской Америке продвинулась ненамного. С другой стороны, в начале 90-х гг.XX в. возникает так называемая вторая волна регионализма, которая нашла своё воплощение в Меркосуле (1991 г.), Андском сообществе Наций (1996 г.) и, наконец, в Союзе Южноамериканских Наций (2007 г.). Этот второй момент региональной интеграции был более продуктивным и рассматривался более оптимистично нациями – членами этих организаций. При этом интеграция не ограничивалась экономической сферой, но предполагала строительство настоящей общей латиноамериканской идентичности и создание физической региональной интеграции в социальной сфере, образовании и обороне[10].

Считается поэтому, что социальная, экономическая и академическая среда благоприятна для проведения перестройки *ius gentium*, входящего в принципы права. Проект гармонизации в Латинской Америки становится возможным благодаря работам, которые пытаются вписать его в общие нормативные формулировки, в частности, в таких секторах, как в области договорного права, где они могут наиболее часто применяться. То есть, наблюдается теоретическая тенденция, которая выражается в поиске единообразия фундаментальных принципов права и единства предписаний. При этом, ввиду увеличения контактов в области законодательства и теории со странами региона внимание уделяется высокому уровню ответственности в области заключения договоров и выполнения обязательств, который и является основой для сплочения латиноамериканской системы[11].

Даже сталкиваясь с большими трудностями, проект гармонизации в Латинской Америке в области обязательственного права в большей степени продвинулся вперёд[12]. Дело в том, что трансна-

---

[10] Для более глубокого понимания темы, см: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Mercosul:origem, legislação, textos básicos. Brasília: MRE, 1992; Ciuro Caldani, Miguel Angel. Notas para la comprension jusfilosofica de America Latina. In: Revista de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, 12, Rosário, 1989. C. 29–49.

[11] Bartolomé, Gil. El derecho romano en la integración frente al fenómeno de la globalización en América Latina. Anuario de Derecho, n.23, 2001, C. 210.

[12] См.: Безбах, В.В.; Понька, В.Ф.; Беликова, К.М. Актуальные вопросы договорного права и их отражение в гражданских кодексах стран Латинской Америки. In: Право стран Латинской Америки: кодификации материального и процессуально-

циональное латиноамериканское общество, всё в большей степени взаимозависимое с точки зрения экономики, имеет одни и те же общие проблемы, которые стали решаться сообща. Международная торговля – одна из этих общих проблем, которой уделяют внимание как академическое сообщество, так и предприниматели[13]. В послевоенный период экономическая международная система стала рассматриваться как средство внедрения нового международного порядка, которое вновь придало импульс созданию торговых норм. Следовательно, процесс экономической интеграции – это средство достижения структуризации международной торговли по мере того, как будет устанавливаться региональная нормативная система, усиливаться единство, укрепляться более тесные политические узы и создаваться региональные юридические правила для создания общего экономического пространства.[14] При таком раскладе формулы, созданные для структурирования некоторых тем и стилей поведения, международные правила и правила регионального масштаба стали сосуществовать с внутренними юридическими нормами. Цель – укрепить основы нормативной системы, которая имеет свойство предвидения и способствует развитию наций с помощью торговли. Обычаи, юриспруденция, имеющая твёрдую основу, и общие принципы права помогают сформулировать правила и столько внутренних прав, сколько существует суверенных наций, из-за чего становятся ценными двусторонние или многосторонние договоры для структурирования торговли, которые обязательно соотносятся с так называемым «*lex mercatoria*[15].

го гражданского права: монография / под. ред. В.В Безбаха, В.Ф. Поньки. М.: РУДН, 2013.

[13] Lima, João André. A Harmonização do Direito Privado. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. C. 41.

[14] Barza, Eugênia; Da Silva, Alexandre. Disciplinamento do comércio internacional na América Latina: um estudo sobre a integração regional de acordo com o Direito Internacional. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte. N. 51. 2007. C. 5–6.

[15] Barza, Eugênia; Da Silva, Alexandre. Disciplinamento do comércio internacional na América Latina: um estudo sobre a integração regional de acordo com o Direito Internacional. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte. n. 51. 2007. C. 6.

Действительно, научные дебаты развивались в нескольких направлениях[16]. Однако, идеи собственно латиноамериканских моделей кодексов берут начало в основополагающей работе Алехандро Гусмана Брито Договор в юридической латиноамериканской системе: основы для латиноамериканского кодекса образца 1998 г. С помощью Ассоциации латиноамериканских исследований и Центра Латиноамериканских исследований Римского университета «Tor vergata», в Боготе под эгидой Университета Экстерната Колумбии в августе 1996 г. был проведён коллоквиум о договоре в латиноамериканской юридической системе с целью выявить основу и общее правовое поведение стран региона для утверждения их культурной идентичности и суверенитета.[17] В работе обсуждается то, существует ли вообще латиноамериканская правовая система, является ли частное право в Латинской Америке лишь проекцией или продолжением континентального европейского права, и каковы тенденции его развития. Помимо этого, была предпринята попытка определить основные принципы договорного права в Латинской Америке.

В 2006 г. Давид Эзборрас проводит глубокое и обширное исследование в работе Договор и система в Латинской Америке, которое развивает идеи, изложенные в его докторской диссертации Романская юридическая система и унификация права, которую он написал в Римском Университете «*Tor Vergata»* под руководством Сандро Шипани[18]. Автор представляет работу, в которой излагает всё, что связано с понятием договора и его элементов в различных системах Латинской Америки, исходя из предпосылки, что внутреннее право – это развитие романской юридической системы, и предлагает унифицировать понятие и элементы договора.

Другие академические попытки нахождения общих положений в договорной теории в Латинской Америке были предприняты

---

[16]См.: Rodríguez, José. Contracts and Non-State Law in Latin America. Uniform Law Review. V. XVI. 2011.

[17] Guzmán Brito, Alejandro (org.). El contrato en el sistema jurídico latinoamericano. Bases para un Código Latinoamericano Tipo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.

[18] См.: Fabio Esborraz, David. Contrato y sistema en América Latina. Buenos Aires: Rubinzal (Santa Fe, Culzione Editores & Centro di Studi Giuridici Latinoamericani – Università di Roma “Tor Vergata”/C.N.R), 2006.

исследовательской группой Папского Университета Хавьера Богота под руководством Густаво Ордоки Кастилья и Микел Мартин Касалс. В 2011 г. была написана работа Принципы американского договорного права и принципы европейского права в сфере гражданской ответственности[19]. Цель этой работы – сконцентрировать и систематизировать принципы и основные определения договорного права в области гражданской ответственности в Латинской Америке.

Возможно, самая масштабная работа, касающаяся понимания договорного права в латиноамериканской системе, проводится на кафедре Фернандо Фуэйо Университета Дьего Порталеса, в Сантьяго до Чиле в 2010 г., под руководством Карлоса Пизарро Уилсона. Исследовательский проект называется Латиноамериканские Принципы Договорного Права и состоит из рабочей группы преподавателей, адвокатов и других профессионалов в области права из Аргентины, Бразилии, Чили, Франции, Парагвая, Уругвая и Венесуэлы.

Основная цель – достижение консенсуса в определении некоторых общих принципов в области заключения договоров , полезных для движения договоров на региональном уровне и применимых в бизнесе, а также разработка модели для законодательных реформ стран региона. Исследование охватывает работу по определению различий и достижению согласия на законодательном, юридическом и теоретическом уровне между странами-участницами. Для этого рабочая группа попыталась найти юридическую региональную общность в области заключения договоров для того, чтобы избежать повторения того, чтобы уже было сделано в регионе и в Европе.

Исследовательский метод заключался в предоставлении подробной анкеты, предназначенной для группы из каждой страны, которая бы была достаточно компетентной для того, чтобы обрисовать картину современного положения в области национального договорного права, использовала бы общий метод для ответов на вопросы и ссылалась не на иностранные теории, а на

[19] См.: Castilla, Gustavo; Martín-Casals, Miguel. Principios para un derecho americano de los contratos y principios de derecho europeo de la responsabilidad civil. Bogotá: Ibañez, 2011.

доктрину соответствующей страны, а также на решения национальных судов[20]. Вопросы были сгруппированы по десяти темам, которые должны были охватывать основные аспекты договорного права: 1) принципы договорного права; 2) законодательные договорные режимы; 3) создание договора и доконтрактная ответственность; 4) действие и форма договора; 5) результаты договора; 6) толкование договора; 7) исполнение договора; 8) неисполнение договора; 9) средства и обязанности кредитора; 10) подтверждение договора. Результаты, полученные в ходе применения анкет были изложены в работе Договорное Право в Латинской Америке, выполненной под руководством Карлоса Пизарро в 2012 г.[21]

Именно эта инициатива даёт нам достаточно материала для понимания принципов договорного права в Латинской Америке. Мы считаем, что этот проект раскрывает основные характеристики принципов, которые управляют правовым регламентированияем договора в каждой из стран региона, а также даёт представление о базовых понятиях, на которых основываются институты договорного права. Действительно, работа посвящена Латинской Америке, но она была написана не для того, чтобы исповедовать принципы изоляционизма, а наоборот, служить вкладом во всю романскую систему в универсальной перспективе.

Таким образом, доктрина гражданского права и суды латиноамериканских стран вычленяют из определённых норм соответствующих национальных гражданских кодексов общие принципы договорного права, которые в последнем приближении будут элементом связи между национальными подсистемами, составляющими более крупную латиноамериканскую систему договорного права.

---

[20] Uruguay. Informe Uruguay. Proyecto Principios Latinoamericanos de Derecho de los Contratos, 2010. C.1. URL: http://www.fundacionfueyo.udp.cl/archivos/catedra_der_cont_informe_uruguay.pdf. (Дата обращения: 22.03.2014).

[21] См.: Pizarro, Carlos (org.). El Derecho de los Contratos en Latinoamérica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВА В ИНТЕГРАЦИОННОМ СООБЩЕСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Ольга Михайловна Мещерякова

д-р юрид. наук, профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов

На современном этапе развития международного права можно выделить четыре наиболее распространенных формы экономической интеграции: создание зоны свободной торговли, таможенный союз, создание единого внутреннего рынка, и, наконец, экономический и валютный союз.

Одной из наиболее простых с точки зрения механизма правового регулирования является интеграция путем создания зоны свободной торговли. В качестве примера такой интеграции можно привести Европейскую ассоциацию свободной торговли,[1] созданную в 1960 году европейскими государствами; Азиатское соглашение о свободной торговле 1992 г.; Североамериканскую ассоциацию свободной торговли[2] и т.д.

Вторая из форм экономической интеграции – это создание таможенного союза. Собственно говоря, таможенный союз – это более глубокая степень интеграции, чем зона свободной торговли. Таможенный союз – это зона свободной торговли, дополненная неким таможенным пространством, которое основано на едином таможенном тарифе.

В рамках таможенного союза государства-участники создают общую таможенную территорию, в границах которой могут перемещаться не только товары, произведенные в государствах-участниках, но и в третьих странах.

Указанная форма интеграции сегодня наиболее актуальна на постсоветском пространстве.

---

[1] Европейскую ассоциацию свободной торговли была создана была создана в 1960 г. как альтернатива для европейских государств, которые не могли или не желали присоединиться к Европейскому экономическому сообществу и считали планы создания общего рынка слишком амбициозными.

[2] Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА) включает два крупных региона – Северную Америку и Латинскую Америку.

С другой стороны, таможенный союз может служить основой для дальнейшего углубления интеграционного процесса, как это произошло, например, в европейском интеграционном процессе.

Следующей формой (или ступенью) интеграции является создание так называемого общего или единого внутреннего рынка. Общий рынок[3] – это такая форма экономической интеграции, которая предусматривает свободное перемещение не только лиц и товаров, но также услуг и капиталов.

Однако и в рамках общего рынка проведение экономической политики является компетенцией государств. Органы интеграционного сообщества не принимают в этой сфере каких-либо системообразующих решений. Они могут выполнять только координирующие функции.

Общий рынок не предполагает создание валютного союза. Поэтому общий рынок нельзя считать неким экономическим союзом.

Общий рынок на сегодняшний день имеет место в Европейском Союзе и Меркосур.

Высшей степенью интеграции на сегодняшний день является создание экономического и валютного союза.

Экономический и валютный союз достигается путем координации экономических политик государств-членов со стороны органов интеграционного сообщества. Такая координация основана на единой денежной политике и единой валюте.

Экономический и валютный союз является закономерным этапом развития интеграции в рамках таможенного союза и общего рынка и основывается на увеличении степени делегирования полномочий органам интеграционного сообщества.

Таким образом, предыдущие ступени углубления интеграции должны подготовить правовое поле для создания экономического и валютного союза.

Следует подчеркнуть, что при увеличении степени делегирования полномочий в интеграционном сообществе создаются до-

---

[3] «Внутренний рынок» и «общий рынок» являются концепциями, которые сложно разграничить. Часто их рассматривают как синонимы.

полнительные механизмы принятия решений органами сообщества, но не происходит отрыва от международно-правовой основы.

Степень делегирования полномочия представляет собой тот критерий, который позволяет сделать вывод не только о юридической природе интеграционного объединения, но и о механизмах принятия решений.[4] Речь идет, в первую очередь, о наличии или отсутствии элементов наднациональности в деятельности институтов управления интеграционным сообществом.

Следовательно, на современном этапе развития интеграционных сообществ, экономический и валютный союз является высшей ступенью интеграции.

В настоящее время евразийская интеграция находится на этапе становления таможенного союза.

В рамках Евразийского экономического сообщества, созданного в 2000 г., сегодня идет процесс становления Таможенного союза в составе трех государств: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российской Федерации.

Процесс создания Таможенного союза на евразийском пространстве начался относительно давно. Его создание начали Российская Федерация и Республика Беларусь еще в 1995 г. В этом же году в интеграционный процесс включилась Республика Казахстан.

Несколько позднее к Таможенному союзу присоединились Киргизия и Таджикистан – в 1996 и в 1999 гг., соответственно.

Однако, как выяснилось позднее, двум последним государствам было сложнее включиться в процесс интеграционного строительства, поскольку уровень их экономического и социального развития не позволял им стать полноценными участниками Таможенного союза.

После того как были выдвинуты экономические критерии сближения выяснилось, что им соответствуют только Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан.

Тем не менее, Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества подписали все пять государств.

Более активные действия по созданию Таможенного союза были предприняты в 2006–2007 гг., когда на заседании высшего

---

[4] Weiler J.H. The Constitution of Europe / J.H. Weiler. Cambridge, 2011., P. 23–26.

органа ЕврАзЭС – межгосударственного совета были приняты необходимые решения.

Именно в этот период началась новая фаза формирования Таможенного союза в формате трех указанных государств.

Таким образом, интеграционный процесс в рамках ЕврАзЭС изначально столкнулся с трудностями, не позволявшими ему развиваться поступательно и равномерно.

Формирование Единого экономического пространства и Таможенного союза происходит в сложных условиях, ведь вызовы глобализации неоднозначны как по своей структуре, так и по своей направленности. Очень многое будет зависеть от правильной институционализации.

Однако, безусловно, интеграционная модель принятия решений должна быть гибкой и динамичной.

Сегодня в ЕврАзЭС идут дискуссии о наднациональности, т.е. о наднациональных функциях органов ЕврАзЭС.

Однако в этой связи следует особо подчеркнуть, что механизм принятия интеграционных решений не может быть «одновалентным». Для того, чтобы интеграционное сообщество было жизнеспособным в нем должны быть разработаны различные механизмы принятия решений для каждой сферы интеграции.

Интеграционное сообщество не может быть основано на наднациональности. Наглядным примером, демонстрирующим это положение, является Европейский Союз.

На начальных этапах европейской интеграции, когда создавался таможенный союз ЕС в Европе также как и сегодня на евразийском интеграционном пространстве много дискутировали о наднациональнгости. На сегодняшний день развитие европейского интеграционного процесса показывает, что сфера применения наднациональности весьма ограниченна. Сегодня в отношении Европейского Союза справедливее говорить не о наднациональрности, а лишь об отдельных ее элементах.

Это положение можно продемонстрировать на примере действия норм регламентов Европейского Союза.

Так, Визовый кодекс[5] Европейского Союза состоит из норм регламентов различных лет.

В праве ЕС регламент является актом вторичного права ЕС, т.е. принимается органами ЕС в рамках общей законодательной процедуры. Регламент, согласно ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза, «является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению в государствах-членах». [6]

Таким образом, регламенты принимаются органами ЕС и имеют верховенство и прямое действие на всей территории действия права ЕС. Регламент – это акт наднациональности.

Однако государства в учредительных договорах могут сделать оговорку о своем неучастии в той или иной сфере интеграции. Такая оговорка оформляется в форме дополнительного протокола к учредительным договорам ЕС. Так поступила, например, Великобритания, отказавшись вступить в Шенгенское пространство.

Таким образом, регламенты, формирующие правовое поле Шенгенского права, являющиеся актами наднациональности, не распространяются на Великобританию.

Следовательно, принципы прямого действия и верховенства права Европейского Союза по отношении к национальному праву государств-членов ЕС не носят абсолютного характера.

Этот правовой феномен связан с тем, что любое интеграционное сообщество имеет международно-правовую основу. Любой международный договор, являющийся учредительным актом интеграционного сообщества, должен быть ратифицирован всеми государствами-членами. Поэтому государства-члены могут, во-первых, не ратифицировать договор, во-вторых, сделать оговорку.

Приведенный пример демонстрирует гибкость правового механизма европейской интеграции, что и позволяет европейскому интеграционному процессу развиваться, несмотря на все кризисы и периоды стагнации.

---

[5] Визовый кодекс ЕС – это условное название для сборника положений регламентов различных лет, так как в интеграционном сообществе невозможно принятие какого-либо кодифицированного закона.

[6] Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011. С. 358.

Если обратиться к интеграции на постсоветском пространстве, то становится очевидным, что включение в учредительные документы норм-принципов, исключающих создание гибкого механизма принятия решений, явилось причиной многих проблем в евразийском интеграционном процессе.

Так, необходимо обратить внимание на норму ст. 1 Устава СНГ, где прямо указывается на недопустимость каких-либо элементов наднациональности:

«Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями»[7].

Приведенная выше норма Устава СНГ не только исключает любые элементы наднациональности в СНГ, но и ставит определенный предел для наделения органов СНГ полномочиями.

Такая «категоричная» формулировка привела к тому, что в рамках СНГ стало невозможно создание системы права, хотя бы отдаленно напоминающую ту, которая была создана в Европейском Союзе.

Более того, в ч. 1 той же ст. 1 Устава СНГ содержится следующая норма: «Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства являются равноправными субъектами международного права»[8].

Таким образом, учредительные акты СНГ сразу устанавливают те рамки для развития институциональной системы СНГ, которые не могут быть изменены без внесения соответствующих поправок в Устав СНГ.

Поскольку Устав СНГ является учредительным актом этой региональной организации, внесение изменение – это сложная процедура, связанная с процессом согласования суверенных воль государств-участников.

Следовательно, приведенная выше норма Устава СНГ не только исключает любые проявления наднациональности в СНГ, но и ставит определенный предел для наделения органов СНГ полномочиями. Хотя, здесь следует подчеркнуть, что на сегодняшний день, субрегиональные объединения, образуемые государствами-членами СНГ, могут обладать некоторыми наднацио-

---

[7] Устав СНГ // http: cis.minsk.by. 20.12.13.
[8] Там же.

нальными функциями. В первую очередь, это относится к Таможенному союзу.

Если говорить о таких параметрах интеграции, как принципы взаимодействия (или распределения компетенции) между государствами-членами и интеграционным объединением, то здесь также следует признать, что в европейском интеграционном процессе они более разработаны и детализированы, чем в СНГ:

Ст. 4 Договора о Европейском Союзе в Лиссабонской редакции задает следующие параметры интеграции: «Союз уважает основные функции государства, особенно те, которые направлены на обеспечение его территориальной целостности, на поддержание общественного порядка и на охрану национальной безопасности»; «Европейский Союз соблюдает равенство государств-членов перед договорами, уважат национальную индивидуальность государств-членов, присущую их основополагающим политическим и конституционным структурам».[9]

Однако, в договорах Европейского Союза нигде прямо не говорится о том, что сотрудничество государств-членов этого интеграционного объединения основывается на отсутствии элементов наднациональности в деятельности его институтов.

Напротив, в праве Европейского Союза выведен новый принцип сотрудничества государств в интеграционном процессе, так называемый принцип лояльного сотрудничества. В ст. 4 Договора о Европейском Союзе в Лиссабонской редакции принцип лояльного сотрудничества сформулирован следующим образом: «государства-члены создают благоприятные условия для выполнения Союзом его задач и воздерживаются от любых мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза».

Тем не менее, в Европейском Союзе установлены пределы для расширения компетенции Союза.

Лиссабонский договор устанавливает следующие пределы для расширения компетенции Союза:

«Европейский Союз соблюдает равенство государств-членов перед договорами, уважат национальную индивидуальность государств-членов, присущую их основополагающим политическим и

---

[9] Европейский Союз: основные акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011. С. 172.

конституционным структурам» (ст. 4 Договора о Европейском Союзе в редакции Лиссабонского договора)[10].

В правовых актах СНГ, как было показано выше, речь идет о суверенном равенстве государств. Далее этот международно-правовой принцип в учредительных документах СНГ, в отличие от учредительных договоров Европейского Союза, никак не детализируется, что говорит об отсутствии механизмов его применения. Поэтому в СНГ указанный принцип остается на усмотрение саммитов СНГ, т.е. глав государств и правительств государств-участников СНГ.

Таким образом, в отличие от Европейского Союза, где принцип равенства государств-членов перед договорами, детализирован в самих учредительных договорах через систему принципов взаимодействия государств-членов и Союза, в СНГ вопрос о соблюдении этого принципа, если возникают какие-либо коллизии, решается на саммитах СНГ.

Если говорить о системе распределения компетенции в интеграционном процессе, то здесь также имеются существенные различия между двумя интеграционными объединениями:

В праве Европейского Союза существует четкая система разделения компетенции между Союзом и государствами-членами, она подобна той, которая существует в федеративном государстве.

В Евросоюзе компетенция делится на исключительную компетенцию Союза, исключительную компетенцию государств-членов и совместную компетенцию.

В правовых актах СНГ речь идет лишь о сферах «совместной деятельности», что с юридической точки зрения является весьма неопределенной формулировкой.

Так, в ст. 7 Соглашения о создании СНГ перечисляются сферы так называемой «совместной деятельности», реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты. К таким сферам относятся:

– координация внешней деятельности;

---

[10] Европейский Союз: основные акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011. С. 172.

– сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков;

– формирование общего таможенной политики;

– сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;

– сотрудничество в области защиты окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей системы экологической безопасности;

– вопросы миграционной политики;

– борьба с организованной преступностью.

Статья 4 Устава СНГ к сферам «совместной деятельности» относит следующие направления:

– обеспечение прав и основных свобод человека;

– координацию внешней политики;

– сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства;

– сотрудничество в развитии системы транспорта, связи;

– охрану здоровья и окружающей среды;

– вопросы социальной и миграционной политики;

– борьбу с организованной преступностью;

– сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Таким образом, можно сформулировать следующий вывод:

Во-первых, на основании простого сопоставления перечня сфер совместной деятельности, приводимого в двух основополагающих актах СНГ, можно заключить, что данный перечень является весьма неточным.

Кроме того, отнесение к «совместной деятельности» такой сферы как внешняя деятельность является весьма спорным, так как даже в Европейском Союзе, где механизм интеграции является более совершенным, а сам интеграционный процесс более глубоким, отнесение внешней политики к совместной компетенции Союза и государств-членов не представляется возможным.

Во-вторых, в учредительных актах СНГ отсутствует механизм осуществления предполагаемой «совместной деятельности».

В Европейском Союзе существует понятие «законодательный процесс». Хотя термин «законодательный процесс», разумеется, неприменим к такой сфере как Общая внешняя политика и

политика безопасности (ОВПБ). О «законодательном процессе» можно говорить лишь в связи со сферами, подпадающими под действие общего права Европейского Союза, или, если использовать старый термин, – коммунитарного права. Иными словами, «законодательный процесс» имеет место лишь в тех случаях, когда решения принимаются тремя органами – Комиссией, Советом (или Советом министров) и Европейским парламентом[11].

В Европейском Союзе два вида актов, принимаемых органами Союза, – регламенты и директивы – в полной мере соответствуют признакам наднациональности[12].

Регламенты имеют прямое действие. Нормы регламентов обладают верховенством по отношению к национальным актам государств-членов.

Директивы подлежат трансформации в национальное законодательство государств-членов и являются обязательными в плане достижения результата.

Следовательно, директивы являются актами гармонизации, а регламенты – унификации.

В праве СНГ не существует не только подобных правовых актов, но и не допускается возможность существования таких принципов как «верховенство права СНГ над национальным правом государств-участников», или принципа «прямого действия права СНГ в государствах-участниках».

Такая особенность права СНГ связана с тем, что в Уставе СНГ изначально заложен не только международно-правовой характер этого интеграционного объединения, но и международно-правовой механизм принятия решений.

Подтверждением данного тезиса, в первую очередь, может служить ст. 21 Устава СНГ, где четко зафиксировано, что высшим органом Содружества является Совет глав государств, т.е. межправительственный орган.

---

[11] «Законодательный процесс» в ЕС четко регламентирован в учредительных договорах, с указанием не только методов принятия решений, но и критериев определения квалифицированного большинства.

[12] См.: Мещерякова О.М. Лиссабонский договор (договор о реформе) и суверенитет государств-членов Европейского Союза // Международное публичное и частное право. М.: Юрист, 2012. № 4. С. 6.

Более того, в ст. 23 Устава СНГ содержится норма о том, что «решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия государств»[13], что еще раз подчеркивает приоритетность межгосударственного взаимодействия международно-правовыми методами, и делает невозможным существование какого-либо институционального механизма принятия решений, значимых для интеграции в рамках СНГ.

Кроме того, в этой же статье содержится оговорка о том, что любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе. Указанная оговорка делает интеграционный процесс в рамках СНГ в достаточной степени «аморфным», что в конечном счете и привело к образованию субрегиональных объединений государствами-членами СНГ.

Далее, в ст. 25 Устава СНГ говорится о том, что Совет глав государств и Совет глав правительств создают рабочие и вспомогательные органы, т.е. органы, которые не могут принимать юридически обязательных актов. Данная норма в очередной раз демонстрирует, что основную роль в СНГ играют межправительственные органы.

Таким образом, можно сформулировать следующий вывод: в ходе развития европейского интеграционного процесса сложился более совершенный механизм взаимодействия государств, основанный на балансе межправительственного и коммунитарного начал. В СНГ в процессе принятия важнейших для интеграции решений применяется исключительно межправительственный метод сотрудничества государств-членов СНГ.

На сегодняшний день, органы субрегиональных объединений, образуемые государствами-членами СНГ, наделяются некоторыми наднациональными функциями.

В первую очередь, это относится к Таможенному союзу. Согласно ст. 7 Договора от 6 октября 2007 г., Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для членов Таможенного союза[14].

---

[13] Устав СНГ. URL: http: cis.minsk.by.

[14] Базовые документы ЕврАзЭС. URL: http:www:evrazes.com/docs/view/75. 20.12.13.

Однако следует подчеркнуть, что и в этом случае приведенная норма учредительного договора исключает возможность создания на ее основе гибкого механизма принятия решений.

Таким образом, невозможность создания гибкой системы «сдержек и противовесов» при принятии интеграционных решений не позволяет говорить о создании в Таможенном союзе некоего механизма наднациональности, который способствовал бы формированию системы права в рамках ЕврАзЭС, которая позволила бы интеграции развиваться динамично и поступательно.

Таким образом, в СНГ создание гибкого правового механизма было заблокировано исключением из Устава СНГ нормы о возможности элементов наднациональности в механизме принятия решений. В Таможенном союзе, напротив, безапилляционное указание на наднациональные функции Комиссии не позволяет создать сбалансированный механизм принятия решений.

Кроме того, Таможенный союз не наделен правосубъектностью. Фактически он представляет собой орган ЕврАзЭС.

Следовательно, сегодня евразийский интеграционный процесс основывается на огромном количестве международных договоров и других актов, многие из которых являются декларативными.

Следует подчеркнуть, что в евразийском интеграционном процессе накоплен огромный пласт норм, которые, однако, не составляют целостную систему и не создают сбалансированного и гибкого механизма принятия решений. Иными словами, источников права много, а система права отсутствует.

Таким образом, можно констатировать, что согласование суверенных воль государств в интеграционном сообществе представляет собой сложный и многогранный процесс, который должен основываться на сбалансированном механизме принятия решений, что и является основным критерием эффективности институционального механизма интеграции.

ПРОБЛЕМЫ НАДНАЦИОНАЛЬНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Владислав Витальевич Попадейкин

профессор кафедры общей экологии Международного независимого эколого-политологического университета «Академия МНЭПУ»

Мария Владиславовна ⑭ 5. 6. (11)(15)(16)(20) 1. (19) 4. (11)

аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Современная эпоха международных отношений по многим параметрам разительно отличается от предыдущих столетий и прежде всего тем, что к извечным вопросам войны и мира она добавила принципиально новый вызов мировому сообществу – глобализацию[1]. Глобалистика объективно, прочно и динамично завоевывает специфические сферы общественной жизни, формируя уникальную общественную практику на международном и региональном уровнях[2]. Бурный процесс интеграции производительных сил в мире в сочетании с рядом экологических, экономических и политических факторов приводит к формированию принципиально новой социальной общности – человечества как глобальной социально-экономической системы. Глобальный характер экологических проблем признан сегодня практически на всех уровнях современного мира[3].Мировая экономика требует кардинального изменения состояния мирохозяйственных связей, принципов и механизмов международных отношений в условиях глобализации государств[4] .

---

[1] Чумаков А.Н. Метафизика глобализации. Культурно – цивилизационный контекст. М., 2006. 516 с.
[2] Там же. С. 20.
[3] Солнцев А.М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека / предисл. А.Х. Абашидзе. М., 2013. С. 14.
[4] Геловани В.А., Бритков В.Б., Дубовский С.В. СССР и Россия в глобальной системе (1985–2030): Результаты глобального моделирования. М., 2014. С. 58–59.

Одна из специфических особенностей современного международного права и теории международных отношений заключается в том, что негативные последствия развития современной культуры и цивилизации в отдельно взятом государстве затрагивают интересы всего человечества. Свободное падение экономики США в 2008 г. заложило основу краха глобальной политики на Востоке. Нобелевский лауреат по экономике Джозеф Стиглиц, анализируя кризис в Восточной Азии, утверждает: «На мой взгляд, как и по мнению большинства людей из Восточной Азии, политика разработанная на основе рекомендаций «Комитета по спасению мира» и навязанная этим странам Международным валютным фондом и Министерством финансов США, привела к тому, что этот кризис стал еще более тяжелым, чем он мог бы быть без их вмешательства»[5]. Пузырь объективных и субьективных социально-экономических и политических проблем в США и ряда государств Западной Европы, прорвавшись в начале третьего тысячилетия, привел к многочисленным трагедиям в мире, включая Югославию, Ирак, Украину и т.д.

Все это имеет непосредственное отношение к современному международному праву[6], международному уголовному правосудию[7] и обеспечению в условиях глобализации международной безопасности[8].

Глобализация и дальнейшая интеграция экономических систем государств требует формирования принципиально новых отраслей международного права: глобального, мирового, интеграционного права. В далекой перспективе не исключается создание «мирового правительства». Актуальной проблемой для современного мироустройства является создание наднациональных органов, требующих определенного сокращения суверенитета со стороны конкретных государств. Сегодня человечество в самом начале этого длинного и трудного пути. В условиях самоликвидации СССР и

---

[5] Стиглиц Дж. Е. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса. М., 2011. С. 15.

[6] Право международных организаций / под ред. И.П. Блищенко, А Хбашидзе. М., 2013. С. 5.

[7] Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. М., 2009. С. 11.

[8] Безопасность Европы / под ред. В.В. Журкина. М., 2011. 752 с.

резкого ужесточения в одностороннем порядке внешней политики со стороны США и его сателлитов данный вектор представляется тупиковым.

При этом далеко не исчерпаны возможности ООН. Для создания эффективных надциональных органов в перспективе еще в рамках действующей системы международных отношений необходимо определиться с общеобязательными «жесткими» нормами международного права, исключающими разжигание вооруженных конфликтов, финансирование государственных переворотов, международный терроризм, экологический геноцид. Простое расширение прав третьих стран или международных организаций (даже отвечающих задачам обеспечения прав человека) при условии двойных стандартов скорее приведет к грубому попранию прав человека в конкретной стране, созданию плацдармов для вооруженных конфликтов на международном и региональном уровне.

В свете изложенного представляется целесообразным на первом этапе международной интеграции выработать единый подход к разработке и принятию минимума общеобязательных международных норм[9]. Окончательно определиться с юрисдикцией Международного Суда ООН и Международным уголовным судом, максимально учитывая положительный и отрицательный опыт Нюрнбергского трибунала, Международного трибунала по бывшей Югославии. Четко определить международный порядок уголовного преследования и наказания юридических и физических лиц, ответственных за гибель гражданского населения, причинение ему морального вреда.

Многие политические и общественные деятели Запада «просто» обьясняли массовые убийства гражданского населения Руанды в 1994 г. «исторически» сложившейся враждой между племенами хуту и тутси. И сегодня есть лжеученые, которые сводят трагические события 2014 г. на Украине к «столетнему» противостоянию русской и украинской культуры. Как написала Карла Дель Понте в своей книге «Охота: я и военные преступники»: « «Древняя ненависть» влияет на геноцид в Африке ничуть не больше, чем в Европе. Геноцид организуют и осуществляют люди. В Руанде он

---

[9] Право международных организаций: учебник / под ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. М., 2013. 597 с.

стал возможен благодаря взрывчатой смеси бедности, перенаселенности, отсутствия экономических возможностей, анархии, национального фанатизма, зависти и других факторов. Но запустить этот механизм в действие могли только военные и политические лидеры, стремящиеся сохранить в своих руках власть и богатство»[10]. Именно целая цепь «культуры безнаказанности» политических лидеров привела к резне 1994 г. Следует отметить, что в некоторых странах книгу вообще запретили к публикации.

В условиях глобализации, принципиально новых возможностей массового психологического воздействия на население, информационной войны, тайных операций спецслужб, финансирования оппозиции третьей стороной и т.д., особую значимость приобретает эффективное, объективное и неотвратимое международное правосудие.

В этой связи перед Россией и мировым сообществом в ближайшем будущем возникнет сложнейшая задача по подготовке судей, прокуроров, следователей для международных трибуналов и иных правоохранительных органов. Особую сложность может представить формирование специального корпуса судебных экспертов для реализации и международного уголовного правосудия. Для их работы уже сегодня требуется разработка на международном уровне методического обеспечения гуманитарных экспертиз, в ходе которых будут установлены логические связи между конкретными политическими решениями, действиями военных, чиновников и других лиц с тяжкими последствиями для гражданского (мирного) населения.

Необходимо расширить гуманитарные аспекты подготовки бакалавров и магистров в высших учебных заведениях в свете устойчивого развития мирового сообщества[11]. Для юристов-международников предстоит огромная работа по созданию новой архитектуры международного уголовного процесса в условиях

---

[10] Охота: я и военные преступники / Карла дель Понте, Чак Судетич. М., 2008. С. 114.

[11] Степанов С.А. Россия в век глобализации: проблемы идентификации, путей развития и перестройки образования для устойчивого развития. М., 2013. 388 с.; Степанов С.А. Основные методологические и содержательные аспекты экологического образования для устойчивого развития в высшем учебном заведении. М., 2010. 246 с.

глобализации. Сформировать уникальные источники международного уголовно-процессуального права.

Для решения поставленных задач представляется целесообразным широкая государственная и общественная поддержка создания специализированных кафедр «Международного уголовного процесса и судебных экспертиз».

КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Марат Алдангорович Сарсембаев

д-р юрид. наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан

Менталитет юриста стран-членов Таможенного союза с трудом воспринимает понятие корпоративного управления, поскольку во времена господства социалистического права такого термина просто не существовало. Какое-то понимание этого понятия сегодня уже есть. Причем корпоративное управление можно понимать в узком и широком смысле этого слова. Под корпоративным управлением в узком смысле слова следует понимать разную систему отношений, которые могут складываться между акционерами (собственниками) и менеджерами (управляющими, управленцами) компании, корпорации в связи с необходимостью защиты интересов акционеров и контроля над управленческим поведением менеджмента. Под корпоративным управлением в широком смысле слова нужно иметь в виду складывающийся баланс интересов всех участников компании, которые имеют интерес в том, чтобы приобрести контроль и права на часть финансовых потоков этой же компании или корпорации.

Для наших трех стран (Беларуси, Казахстана, России) Евразийский экономический союз тоже представляет собой новое явление. Идея Евразийского союза была высказана Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым 20 лет назад во время его встречи с профессорами, преподавателями и студентами МГУ имени М.В. Ломоносова. Сегодня идея евразийской интеграции выходит на качественно новый уровень: Договор о создании Евразийского экономического союза вступит в силу с 1 января 2015 г. Этот международно-правовой акт, состоящий из 600 страниц, базируется на более чем 100 соглашениях, протоколах, иных актов Таможенного союза, Единого экономического пространства трех государств. Во время своей лекции в том же Московском государственном университете в апреле 2014 г. Н.А.Назарбаев подчеркнул: «Я был и остаюсь твердым сторонником того, что Евра-

зийский союз возможен только на принципах добровольности, равноправия, взаимной выгоды и учета прагматических интересов каждой страны-участницы. Эта инициатива стала отправной точкой для нового исторического процесса, который сейчас называют евразийской интеграцией». Следует подчеркнуть, что товарооборот Казахстана с другими члена Таможенного союза увеличился на 88 процентов и составил 24,2 млрд дол. Казахстанский экспорт в Беларусь и Россию составляет 63 %, а вывоз обработанных товаров увеличился в объеме не менее 2-х раз. Развивающимся трендом стало создание на всем экономическом пространстве совместных российско-казахстанских, казахстанско-белорусских, белорусско-российских совместных предприятий.

Смысл корпоративного управления состоит в управлении предприятиями, банками в виде акционерных обществ внутри каждой из трех стран будущего Евразийского экономического союза. Вторым направлением развития корпоративного управления стало бы управление в совместных предприятиях стран Единого экономического пространства. Третьим направлением корпоративного управления могло бы стать управление в предприятиях, создаваемых под началом структур Евразийского экономического союза.

В наши страны в сравнении с Китаем, Индией поступают сравнительно небольшие объемы инвестиций со стороны западных стран. Одной из причин этому является отсутствие должного корпоративного менеджмента, корпоративного управления на предприятиях наших трех стран. Западных инвесторов в значительной мере отпугивает модели менеджмента в наших странах, которые внешне могут быть похожи на менеджмент западной страны, но по сути наша управленческая модель представляет собой старую модель, несколько модернизированную.

Предприятие (корпорация) может рассчитывать на продуктивность своей деятельности, если оно создает новую организацию рабочего и управленческого процесса, изменяет образ корпорации, улучшает ее коллективный дух (руководители, работники каждый на своем рабочем месте и вместе болеют душой за деятельность корпорации), умело работает с каждым акционером в отдельности и учитывает экономические интересы каждого акционера. Все это в совокупности называется эффективным корпоративным управлением. В России уже неплохо понимают суть эф-

фекта корпоративного управления, в Казахстане и Беларуси – в меньшей степени.

И вот здесь чрезвычайно целесообразно, чтобы все три страны – и Беларусь, и Казахстан, и Россия в рамках Евразийского экономического союза сумели постичь все тонкости корпоративного управления, которое можно было бы внедрить в свои внутренние и совместные, коллективные предприятия, компании, корпорации. И очень важно, чтобы нашим странам удалось бы внушить своим предприятиям и компаниям необходимость четкого разграничения задач между оперативным руководством и наблюдательными органами, необходимость проверки финансового состояния корпорации реально независимым аудитом, необходимость повышения руководящей роли акционеров в отношении менеджеров, что означало бы то, что в корпорации кровно заинтересованы даже в одной акции, что дельное предложение даже одного акционера учитывается компанией.

Когда западный инвестор видит в компаниях наших стран прикормленных, подкупленных аудиторов, готовых «нарисовать» любую угодную руководству компании цифру, когда прирученная ревизионная комиссия «не замечает» очевидных недостатков компании, у него тает желание вкладывать в такие компании свои капиталы, поскольку не уверен в том, что он завтра сможет вернуть их себе, не говоря уже о получении прибыли. И это – достаточно веская причина, по которой инвестор будет выводить свои капиталы из наших стран. Как говорится, деньги любят не только тишину, но и доверие. Именно поэтому структуры Евразийского экономического союза должны сделать все, чтобы внедрить в компаниях, предприятиях трех стран корпоративное управление западного образца. Усилий только структур Евразийского экономического союза, его международно-правовых мер и норм будет недостаточно. Нужны будут усилия законодательных органов Беларуси, Казахстана и России, которые могли бы принять внутригосударственные законы о корпоративном управлении.

Но чтобы нормы Евразийского экономического союза, внутригосударственных законов о корпоративном управлении стали бы эффективными на нашем экономическом пространстве, нам нужно основательно изучить корпоративное управление западного образ-

ца и определиться, какая модель западного корпоративного управления окажется для нас наиболее подходящей.

Объем законодательной защиты прав инвесторов отличается от страны к стране, и это отличие предопределяет особенности корпоративных отношений в той или иной стране. Если в данной стране защита прав инвесторов на законодательном уровне недостаточная, тогда механизмы корпоративного управления должны скомпенсировать недостаточность такой защиты. Говоря другими словами, при более высоком уровне законодательного обеспечения прав акционеров, в первую очередь, миноритарных акционеров (имеющих малое количество акций), возрастает эффективность правоприменения, что ведет к наплыву большого количества потенциальных инвесторов, желающих вкладывать свои финансовые средства в акции компаний. И вот здесь следует подчеркнуть, что главным внутренним механизмом корпоративного управления в компаниях является совет директоров, в обязанности которого входит обеспечение соблюдения интересов всех инвесторов-акционеров.

Корпоративное управление в теории западного менеджмента подразделяется на две модели: на англо-американскую и европейскую модели. Обычно говорят, что в тех странах, где в основу функционирования юридической системы заложено британское право, защита прав инвесторов-акционеров на законодательном уровне регулируется недостаточно, в то время как в государствах континентальной Европы эта защита прав осуществляется нормами законов в достаточном объеме. Попробуем показать обе модели в сопоставлении, с представлением сильных и слабых сторон обеих моделей. Это позволило бы государствам-участникам евразийской экономической интеграции присмотреться к сильным аспектам, достоинствам и первой, и второй модели на предмет возможного заимствования опыта функционирования обеих моделей корпоративного управления.

Если англо-американская модель является акционер-доминирующей, то европейскую модель можно обозначить как менеджмент-доминирующей. Нашим странам (Беларуси, Казахстану, России) желательно обратить внимание на англо-американскую модель, где акционер играет ведущую роль. Возникает вопрос, почему предлагается модель доминирования акцио-

нера над менеджером компании? Условно говоря, акционеров, особенно миноритарных, можно обозначить как «народ», а менеджеров (управленцев) компании – как «власть». В наших странах, где вековые традиции государственности таковы, что власть занимает доминирующее положение по отношению к народу, поэтому надо хотя бы в экономической сфере предоставить акционеру ведущую роль, а менеджеру – подчиненную роль.

Если англо-американская модель является акционер-ориентированной, то европейская модель ориентирована на совладельцев, на крупных акционеров. Наши страны пошли бы по пути справедливости, если они избрали бы акционер-ориентированное направление англо-американской модели. Для англо-американской модели характерно широкое распыление акционерной собственности между владельцами акций, а для европейской модели характерно незначительное распыление акционерной собственности между владельцами акций. Представляется предпочтительнее избрание за основу широкое распыление акционерной собственности между владельцами акций, поскольку такой подход ведет к народному капитализму. Сила англо-американской модели прирастает сильными правами акционеров, в то время как европейская модель характеризуется слабыми правами акционеров. Логически следует, что наши страны и здесь могли бы отдать предпочтение англо-американской модели корпоративного управления.

Следующей характерной чертой англо-американской модели является наличие унитарной структуры совета (контрольного органа и менеджмента), в то время как в европейской модели доминирует двухуровневая структура совета (контрольный орган над менеджментом). Есть смысл в этой ситуации отдать предпочтение европейской модели корпоративного управления. В англо-американской модели господствует индивидуализированная система лидерства, в европейской же модели – коллективное лидерство (руководство). Мы полагали бы, что индивидуализированная система лидерства – более эффективная система, но поскольку для менталитета наших трех стран больше подходит коллегиальная система руководства, мы склоняемся в данном случае к европейской модели корпоративного управления.

При анализе этих моделей англо-американская модель повернулась к нам гранью, которую можно назвать развитой систе-

мой судебного преследования менеджеров, в то же время такая же грань европейской модели именуется слабой культурой судебного преследования менеджмента. Здесь Беларусь, Казахстан и Россия могли бы присмотреться к аспекту развитой системы судебного преследования менеджеров. Во-первых, такой подход привнес бы больше дисциплинированности и порядка в руководящем управленческом составе компании, корпорации, предприятия наших стран. Во-вторых, минимальным стало бы хищение финансовых средств на предприятии. В-третьих, если кому-то жаль менеджеров, которых преследуют по суду, мы можем посоветовать, чтобы они (менеджеры) работали и жили по закону и совести, тогда их преследовать никто не будет.

Мы попытались соединить вместе все положительные аспекты англо-американской и европейской моделей корпоративного управления, которые могли бы стать нормами белорусских, казахстанских и российских законов, призванных содействовать становлению и развитию корпоративного управления. Эти законы могли бы иметь примерно такие наименования: «О корпоративном управлении», «О механизмах корпоративного управления по обеспечению доступа к мировым рынкам капитала», «Об акционерном капитале», «Инновации в корпоративном управлении» «О фондовом рынке». В наших странах такие законы должны содержать предписания о том, что корпорации обязаны предоставлять регулирующим органам необходимую финансовую отчетность. В этом законодательстве можно сформулировать нормы в отношении аудита, указать на периодичность проведения собраний акционеров и на соответствующие вопросы повестки дня. Во избежание финансовых скандалов в будущем можно принять нормы об усилении ответственности комитетов по аудиту. Кроме того, возникающие проблемы по вопросам корпоративного управления надо законодательно решать по мере их поступления: такой подход позволит увязать мировой опыт корпоративного управления с особенностями каждой страны в отдельности и Единого экономического пространства в целом.

Классификация моделей корпоративного управления может быть осуществлена в других направлениях. В частности, их можно подразделять на рыночно-ориентированные и банковско-ориентированные модели. Рыночно-ориентированная модель кор-

поративного управления напрямую связана с фондовым рынком, который в таких случаях становится формой, средством корпоративного контроля. Банковская модель корпоративного управления предполагает, что значительная часть компаний, предприятий, корпораций находится под управлением банков: здесь логически вытекает, что главной формой финансирования становится банковский кредит. Мы толком и не заметили, как мы, пережив бум ипотечного кредитования банками строительства и иных направлений бизнеса в последние годы, едва сумели рассчитаться с банковскими кредитами. Эта форма банковско-корпоративного управления в сознании миллионов предпринимателей наших трех стран стала суровой школой обучения этой модели корпоративного управления.

Наш фондовый рынок всех трех стран развивается, но довольно медленными темпами. Акции (IPO) в руках населения как явление не получили достаточного распространения в наших странах. В Казахстане, например, акции ряда национальных компаний Казахстана уже продавались населению, которое довольно живо на эту инициативу откликнулось, были даже некоторые очереди. В рамках «Народного IPO» уже размещены акции компании «КазТрансОйл» (транспортно-нефтяная компания). Казахстанские граждане заключали договор с брокерской фирмой-членом Казахстанской фондовой биржи, открывали счета для учета бумаг и денег. Надо сказать, что АО «КазТрансОйл» является дочерней компанией АО «НК «Казмунайгаз» и РД «Казмунайгаз» (нефтяные компании), которые принимали участие в осуществлении успешных торгов на IPO в 2006 г. Приобретшие акции компании «Казмунайгаз» инвесторы уже получают свой доход. Планируется, что программа «Народное IPO» будет реализовываться в 2014 г. по линии АО «НК «Қазақстан темір жолы», АО «Қазтеміртранс» (железнодорожные компании) и в 2015 г. – АО «Казатомпром», АО «КазМунайГаз». Будем надеяться, что фондовые рынки Казахстана, а также Беларуси и России будут динамично развиваться, что приведет к развитию акционерного движения, к росту акционерного капитала, что в свою очередь увеличит число акционерных обществ различных типов, корпораций. Это приведет к возрастанию актуальности проблем корпоративного управления и потребности их разрешения. Все эти стадии становления и разви-

тия акционерного капитала необходимо облечь в соответствующие правовые нормы в более усовершенствованном виде. Сотрудники структур Таможенного союза, будущего Евразийского экономического союза, ученые-юристы и экономисты стран-участниц данного союза могли бы объединить свои организационные и научные усилия по обобщению опыта наращивания акционерного капитала на всем Едином экономическом пространстве.

Наши страны должны быть готовы к тому, что отношения между акционерами и менеджерами, а также между миноритарными и мажоритарными акционерами могут часто принимать противоречивый характер. В этой связи законодателю, владельцам акционерных предприятий и корпораций придется искать и устанавливать баланс интересов между этими участниками субъектами и объектами корпоративного управления. Доминирование мажоритарных акционеров на руку собственнику, поскольку наличие мажоритарных акционеров (владельцев большой части акций) содействует облегченному обеспечению контроля собственником (собственниками) над деятельностью менеджеров. Но, с другой стороны, это часто сопровождается ущемлением интересов миноритарных акционеров. И это нельзя не учитывать. Для российских акционерных предприятий характерно распределение долей собственности менеджерам, совету директоров, государству. При этом происходит концентрация больших пакетов акций в руках как физических или юридических лиц, так и государства. При этом следует отметить, что владение государством акций в российской экономике доходит до 50 %. Государственный капитализм в России и других участниках евразийской интеграции находит свое выражение в виде функционирующих государственных корпораций, в форме владения активами как частных, так и государственных компаний.

Евразийский экономический союз и его члены могли бы внедрять корпоративное управление в практику своей бизнес-экономической деятельности гораздо быстрее и успешнее, если воспользуются установленными в международной практике принципами. Мировой опыт корпоративного управления в значительной мере сконцентрирован в Принципиальных положениях корпоративного управления Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Эти принципы сформулированы в сле-

дующем виде: 1) установление и поддержание баланса интересов отдельных категорий акционеров; 2) разграничение полномочий между общим собранием акционеров, советом директоров и исполнительным органом корпорации; внедрение обязательного порядка принятия необходимых решений всеми органами управления корпорации; обеспечение подконтрольности акционерам всей деятельности исполнительного органа и совета директоров корпорации; внедрение принципа независимости контролирующих органов корпораций. Эти принципы могли бы стать основой статей законов стран-членов интеграции и актов Евразийского экономического союза.

Примерно 50 стран имеют кодексы корпоративного управления. Хотя эти кодексы не являются законами, их положения не носят юридически обязывающий характер, тем не менее корпорации в западных странах этим кодексам придают большое значение и внедрена практика по их обязательному соблюдению. Казахстан мог бы присмотреться к этим кодексам, изучить их в целях возможного принятия и применения в стране. Мы полагали бы, что целесообразно взять за основу британский кодекс Cadbury Code of Best Practice. Россия имеет похожий кодекс и называется он Кодексом корпоративного поведения, который был принят Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг Российской Федерации 5 апреля 2002 г. Думается, Россия все же должна принять Кодекс корпоративного управления, который имел бы распространение на всю страну, а не только на ту сферу, которая обслуживается Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг. Министерство финансов Республики Беларусь 18 августа 2007 г. утвердило Свод правил корпоративного поведения. Было бы желательно принять Кодекс корпоративного управления, поскольку понятие «корпоративное управление» объемнее понятия «корпоративное поведение». Положения принятых и принимаемых нашими странами кодексов корпоративного управления должны коррелироваться со статьями законов, должны соответствовать им. С помощью кодексов корпоративного управления отличие от законодательства той или иной страны Евразийского экономического союза можно содействовать распространению наилучшего опыта в делах корпораций, в сфере совершенствования взаимоотношений акционеров и решения вопросов компенсаций топ-менеджерам, которые доказа-

ли и показали свой высокий профессионализм, приведший к солидным прибылям и доходам корпорации.

В условиях функционирования реальной рыночной экономики фондовый рынок становится механизмом контроля эффективности внутренней деятельности функционирующих корпораций. Следует отметить, что к функциям фондового рынка относится обеспечение слияний (поглощений), выкупа акций компаний: и это позволяет инвесторам взять под свой управленческий контроль активы корпораций, могущих приносить гораздо большую прибыль при условии смены или замены управленческого состава соответствующей корпорации. Законодатели наших стран и структуры Евразийского экономического союза должны обеспечивать принятие необходимых юридических норм, которые обязывали бы корпорации на всем экономическом пространстве опубликовывать сведения о своем финансовом положении. Реализация этого требования обеспечивала бы прозрачность в деятельности корпораций, содействовала бы осуществлению мониторинга и оценки их деятельности.

В заключение скажем, что грамотно организованное корпоративное управление имеет большое значение для корпораций, которые желают получить доступ к внешнему капиталу. Страны мира, в том числе и наши, стремятся стимулировать поступление инвестиций от частного сектора. Если будет обеспечено правильное управление, то корпорации будут безусловно процветать, и вместе с ними акционеры. Процветание корпораций приведет к ускоренному развитию экономики, благодаря которой будет происходить рост материального благосостояния членов общества каждого из наших стран.

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПРАВА СНГ И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сергей Александрович Чекунов

соискатель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Особую актуальность приобретают проблемы соотношения права Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) и современного международного права при формировании правового пространства СНГ, а также при подготовке, принятии и реализации решений уставных органов СНГ, международных договоров и их трансформации в национальные законодательства, заключенных в рамках СНГ и России.

Одной из главнейших организационно-правовых форм межгосударственного сотрудничества являются международные организации. Наряду с универсальными международными организациями в международном праве выделяют региональные организации, которые называются так, потому что их членами являются государства определенного географического района. Объектом деятельности таких организаций могут быть вопросы в рамках регионального сотрудничества: совместная безопасность, экономическая, социальная, культурная, экологическая и другие сферы.

СНГ это региональная организация, со статусом наблюдателя в ООН. В отличие от СССР СНГ не является единым государством и не обладает наднациональными полномочиями[1]. Это региональное сообщество, межгосударственный союз бывших союзных республик СССР, в рамках которого каждое государство сохраняет свой государственный суверенитет, полную международную правосубъектность. Объединение во всех сферах совместной деятельности государств-участников СНГ определило тесное взаимодействие международного и национального права. В настоящее время взаимодействие двух правовых систем становится мощным фактором образования общего правового поля в интересах государств

[1] См.: Кремнев П.П. Распад СССР: международно-правовые проблемы. М.: Зерцало–М, 2005. С. 240.

Содружества. Поиски общих правовых подходов к решению проблем в странах СНГ обусловит серьезные сдвиги в интеграционном процессе, так как международно-правовое регулирование увеличивается за счет объектов внутриправового взаимодействия.

Вопросы состояния законодательной базы СНГ и соотношения с нормами современного международного права представляют большой интерес и привлекают внимание ученых-международников, специалистов в области конституционного права и общей теории государства и права России и стран СНГ. В декабре 1991 года главами 11 бывших союзных республик (Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана и Украины) на встрече в Алма-Ате приняли Декларацию, в которой было подтверждено прекращение существования СССР и образование СНГ. Тогда же, в соответствии с Соглашением о координационных институтах СНГ, было принято решение о создании высших органов Содружества – Совета глав государств (далее – СГГ) и Совета глав правительств (далее – СГП). Соглашение о создании СНГ было ратифицировано Верховным Советом РСФСР 12 декабря 1991 г. В тот же день Верховный Совет РСФСР денонсировал Договор об образовании СССР 1922 г. Отношения государств в Содружестве строятся на базе общепризнанных принципов и норм международного права. Как отмечал в выступлениях, известный российский ученый-международник профессор И.П. Блищенко в основе создания СНГ лежали три правовых документа: Беловежские соглашения, Алма-атинская декларация и Устав СНГ. К особой категории в праве СНГ относятся многосторонние договоры СНГ, фиксирующие основные права и свободы человека, а также предусматривающие механизмы контроля за их реализацией (рамочные двусторонние договоры о дружбе и партнерстве, связывающие Россию со странами-партнерами по СНГ). Государства, входящие в СНГ ранее были «союзными республиками», а в настоящее время это суверенные государства, являющиеся членами ООН и отношения между ними регулируются международным правом. Создание органов Содружества для решения вопросов, представляющих взаимный интерес государств-участников СНГ, ставит вопрос о юридической силе актов, принимаемых в рамках Содружества, о соотношении этих актов, как между собой, так и с национальным

законодательством каждого из государств-участников Содружества. Самые важные задачи, которые были поставлены перед СНГ – это всестороннее и сбалансированное, экономическое и социальное развитие государств в рамках общего экономического пространства, а также межгосударственная кооперация и всесторонняя интеграция и оказание взаимной правовой помощи.

Рассмотрим национально-правовой аспект ратификации в государствах-участниках СНГ и России. Большой интерес представляют проблемы права СНГ с нормами международного права и исполнения договоров, заключенных в рамках Содружества, их своевременной ратификации.

В наше время этап развития Содружества, направлен на становление и результативную работу органов Содружества и нуждается в плодотворном сотрудничестве в правовой сфере всех государств-участников СНГ. В основе должна лежать согласованность в работе всех механизмов, в сочетании с приведением к единой универсальной системе всех национальных законодательств и создание общей модели законодательства в единой правовой среде, на благо всех государств-участников Содружества.

Международное право это совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами, в том числе международными межрегиональными организациями (СНГ). Профессор Г.И. Тункин характеризовал международное право как нормативную подсистему и часть «международной системы», где под международной системой понимаются государства, (международные, межгосударственные) организации, различные объединения государств, нации и народы, борющиеся за независимость и некоторые государствоподобные образования[2]. Международная и национальные правовые системы отличаются друг от друга по способу образования норм, по объекту и субъекту правового регулирования, а также методам принуждения. Нормы международного права создаются государствами на основе согласования их волеизъявлений, регулируют отношения между суверенными государствами, обязательны для всех субъектов международного права и в первую очередь для государств.

---

[2] См.: Тункин Г. И. Теория международного права. М.: Международные отношения / под общ. ред. Л.Н. Шестакова. М., 2000.

Правовая база государств Содружества включает в себя общепризнанные принципы и нормы международного права, учредительные документы, многосторонние, двусторонние договоры и решения органов Содружества. Право СНГ может пониматься и как система многосторонних и двусторонних договоров, связывающих страны Содружества, как нормативные акты органов Содружества, как совокупность норм, которые регулируют взаимоотношения между независимыми государствами. Правом СНГ регулируются взаимоотношения между независимыми государствами-участниками СНГ. С первых дней основания СНГ государства-участники стремились сотрудничать на основе общепризнанных норм международного права. В конституциях большинства государств Содружества нормам международного права отдается приоритет перед нормами внутригосударственного права. Так, «право СНГ» можно считать нормативно-правовым массивом норм и правил, а именно международных договоров, конвенций и модельных законов. Значение права СНГ подтверждается признанием СНГ как международной межгосударственной организации, которая выполняет координирующие функции в процессе экономической интеграции его участников, поддержании мира и безопасности в масштабе определенного региона. К праву СНГ необходимо относиться как к праву более высокому, чем внутригосударственное право, как части международного права. Право СНГ можно рассматривать в качестве подсистемы международного права, но не подотрасли, потому что в право СНГ входят все отрасли международного права, в части которой они затрагивают отношения государств-участников СНГ. Так в праве СНГ существуют совместные акты, внутригосударственные правовые акты стран, входящих в СНГ. Очень важным является то обстоятельство, что право Содружества является координатором в процессе сближения национальных правовых систем, которое представляет собой действующий правовой фундамент СНГ.

Как отмечает юрист А.А. Требков, право СНГ существует и не нуждается в каком-либо или в чьем-либо признании. Учредительные документы, международные договоры, заключенные в рамках СНГ прошли необходимые конституционные процедуры в государствах Содружества. Они были подписаны, а затем ратифи-

цированы в национальных парламентах. Следовательно, они имеют юридически обязательный характер[3].

Кроме того, в рамках Содружества имеются много проблем правового характера, разрешение которых зависит от совместных усилий и доброй воли всех участников. Следует отметить, что многие многосторонние соглашения носят обобщенный характер, содержат общие положения и заявления без их обоснования и конкретизации и поэтому являются трудноисполнимыми, а двусторонние соглашения составляются исходя из второстепенных интересов и недостаточно проработаны. Порядок заключения, исполнения и прекращения действия международных договоров определен в Федеральном законе Российской Федерации от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» (далее – Закон)[4]. В п. 1 Закона говорится, что международные договоры Российской Федерации заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого договора, Конституцией России. Вместе с тем в настоящее время в государствах СНГ по идентичным проблемам часто принимаются законодательные акты, почти не отличающие друг от друга, а акты Совета Глав государств до настоящего времени не имеют закрепленного в Уставе правового статуса, хотя и представляют собой акты высшего уровня в рамках Содружества. Вместе с тем отсутствие документа, определяющего правовой статус этих актов, негативно сказывается на их применении в государствах-участниках СНГ.

Как показывает правоприменительная практика необходимо установить порядок, при котором проекты документов должны вноситься на рассмотрение СГГ и правительств СНГ только после принятия по ним постановления Правительства России, устанавливающего механизм их реализации.

Рассмотрим вопрос о разработке нормативно-правовых актов, которые регламентировали бы сотрудничество в рамках государств СНГ. С образованием ряда независимых государств и принятием соглашения о создании Содружества в договорной практи-

---

[3] См.: Требков А.А. Выступление на конференции «Право СНГ: проблемы развития и совершенствования». 2008.

[4] «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 № 101-ФЗ // СЗ РФ 1995 г., № 29, Ст. 2757.

ке государств требуется решать многие проблемы как внутри каждого конкретного государства-участника СНГ, так и на межгосударственном уровне. Следует отметить, что внутригосударственное и международное право представляют собой две различные самостоятельные системы права, которые имеют в своей характеристике, как общие черты, так и особенности. Внутреннее право государств регулирует отношения внутри каждой страны на ее территории.

Для объединения в единое целое национальных законодательств государств-участников СНГ, важно решить вопрос о юридической силе нормативных актов, принимаемых в рамках Содружества, о соотношении этих актов, как между собой, так и с национальным законодательством каждого из государств-участников Содружества. Юридическая сила положений правовых документов органов СНГ и межгосударственных соглашений может быть реализована посредством национальных норм права. Однако, большая часть актов СНГ не действует в национальной правовой системе, поскольку в государствах не приняты законодательные акты, необходимые для реализации нормативных предписаний, принятых в рамках Содружества, неоднозначно протекает процесс ратификации международных договоров и соглашений, принятых в СНГ.

Анализ положений современных конституций государств-участников СНГ[5] позволяет сделать вывод о том, что порядок ратификации международных договоров во многом аналогичен процедуре ратификации международных договоров в России. Общность конституционных положений, касающихся вопросов ратификации, предопределяется социально-классовой природой государств, влияет и определяет внешнюю политику государств-участников СНГ. Вместе с тем, не исключается наличие целого ряда особенностей и различий в вопросах ратификации, присущих национальным системам и обусловленных целым рядом факторов, таких как формы государственного устройства и формы правления, исторические традиции, уровень экономического развития.

Как правильно отмечает профессор Е.Т. Усенко, «ни одна система не заменяет, не отменяет, не подменяет и не поглощает ее, не сливается с ней, а воздействует на ее функционирование, изме-

[5] Конституции государств – участников СНГ. М.: НОРМА. 2001.

нение, развитие и сама испытывает то же самое с ее стороны»[6]. Нормы международно-правовых актов, для того чтобы регулировать внутригосударственные отношения, должны войти в систему права этого государства, т.е. быть имплементированы во внутреннее право. Важным средством имплементации является трансформация, которая имеет несколько форм (прямая, опосредствованная, смешанная). Нормы национального законодательства создаются соответствующими органами государственной власти конкретного государства, действуют в пределах территории данного государства и обязательны для исполнения всеми государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами и т.д. Вместе с тем, в международных отношениях отсутствует организация, стоящая над всеми субъектами международного права, «над государствами», поэтому обеспечение исполнения международно-правовых норм производится самими субъектами международного права (индивидуально или коллективно). Можно сказать, что в рамках Содружества существует довольно сложная многоуровневая правовая система, состоящая из актов органов Содружества. Также имеется множество нормативных актов отраслевых ассоциаций, советов, состоящих из профильных министров правительств государств СНГ, а также актов Экономического суда СНГ. Система права СНГ содержит три уровня правового развития: уровень международного права, права в Содружестве, национальной правовой системы каждого государства. Система международного права – общепризнанные принципы и нормы, уставные документы и многосторонние международные договоры.

Следует признать, что в договорной практике государств СНГ проблема заключается в значительных различиях норм в национальных законодательствах, содержащихся в многосторонних договорах, разрабатывавшихся при отсутствии четкой работы механизма реализации международных договоров, заключенных в рамках Содружества. Представители государств-участников СНГ, работающие, а органах Содружества, отмечали, что большинство положений договоров не могут применяться государствами СНГ

---

[6] См.: Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // МЖМП. 1995. № 2.

вследствие того, что их нормы не соответствуют и не входят в национальные законодательства государств-участников СНГ.

Что касается решений СГГ и правительств, Экономического совета СНГ, которые предусматривают выполнение внутригосударственных процедур (далее – ВПГ), то в российском законодательстве вообще не установлен порядок выполнения таким процедур в отношении актов международных организаций.

Практика процесса выполнения ВПГ показывает недостаточную эффективность существующего в этой сфере механизма выполнения процедур и как следствие документы Содружества фактически не имеют юридической силы для России. Одним из недостатков международных договоров, заключаемых в рамках СНГ, является отсутствие механизма реализации обязательств, содержащихся в договорах. Основные трудности возникают на стадии межведомственной подготовки и согласования текстов межгосударственных договоров. По этим причинам ряд договоров находятся без движения и не передаются на ратификацию длительное время. Следует признать актуальным ускорение процесса ратификации и осуществлению соответствующих ВПГ, необходимых для эффективного выполнения заключенных в рамках СНГ международных договоров и соглашений. В настоящее время в государствах-участниках СНГ приняты сходные по содержанию законодательные акты по одинаковым проблемам и разрешение которых зависит от совместных усилий и доброй воли всех государств-частников СНГ.

Также имеется проблемы с формулированием оговорок в рамках договоров, заключаемых в СНГ, акты СГГ до настоящего времени не имеют закрепленного в Уставе правового статуса, хотя и представляют собой акты высшего уровня в рамках Содружества. Вместе с тем отсутствие документа, определяющего правовой статус этих актов, отрицательно сказывается на их применении в государствах СНГ. Однако, большая часть актов СНГ не действует в национальной правовой системе, так как в государствах не приняты законодательные акты, необходимые для реализации нормативных предписаний, принятых в рамках Содружества, и как следствие сложно протекает процесс ратификации международных договоров и соглашений, принятых в СНГ, международные соглашения, заключенные в рамках СНГ, получают окончательное

одобрение на различных уровнях государственной власти, в различные периоды времени.

Кроме того, договорная практика показывает недостаточность информации о ратифицированных договорах и о действующих договорах в рамках СНГ. Развитие права СНГ во многом сдерживается тем, что сих пор фактически не налажен механизм информационного обмена между государствами – участниками СНГ о принимаемых ими на основе документов Содружества нормативных актов, а также об актах, принимаемых органами Содружества. Бюллетень международных договоров публикует только международные договоры, которые вступили в силу. Вопрос о ходе выполнения Россией ВПГ в отношении договоров, подписанных в рамках СНГ, неоднократно рассматривался Комитетом Совета Федерации. Необходимо отметить, что затягивание сроков внесения на ратификацию международных договоров России, решения, о подписании которых были приняты Президентом России, Правительством России, негативно сказывается на авторитете России и ее парламента.

Причинами невыполнения ВПГ можно считать: утрата актуальности договоров, недостатки договоров, затягивание процедуры межведомственного согласования, заключение договоров без предварительного межведомственного согласования проектов договоров.

Можно отметить, что во внутригосударственном праве стран СНГ вопросам регулирования договорного права и, в частности, вопросам ратификации международных договоров не уделяется значительное внимание. Кроме того российское законодательство не в полной мере отвечает современным требованиям и нуждается в совершенствовании.

Представляется необходимым для исправления сложившегося положения проведение анализа всех подписанных соглашений и заключенных договоров в рамках СНГ, а также регулярный контроль Правительственной комиссией по делам СНГ хода выполнения ВПГ, а также разработку законов и подзаконных актов, более четко регламентирующих вступление в силу международных договоров в России. В связи с этим целесообразно разработать нормативный правовой акт Президента России о порядке подготовки, подписания и выполнения иных процедур в отношении решений

СГГ СНГ или специального документа СНГ, в котором были бы четко прописаны все положения, касающиеся подготовки, принятия и реализации решений уставных органов СНГ и их трансформации в национальные законодательства по инициативе России. При этом в нем будут отражены все положения и регламентировался порядок прохождения ВПГ, определены права, обязанности и ответственность каждого из субъектов, участвующих в процессе подготовки и вступления в силу международных договоров, также вопросы сроков подготовки материалов для выполнения ВПГ, обязанности головного ведомства, система мер, исключающая вынесение документа для подписания главой государства или Правительства России. Кроме того, указаны полномочия МИД России, головных министерств, сроки прохождения ВПГ, порядок подготовки документов для подписания главой государства или Правительства. Совершенно необходимо выработать меры по повышению ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти (далее – фоив) за своевременную подготовку предложений об одобрении и внесении на ратификацию в Федеральное Собрание России (далее – ГД) международных договоров, в том числе подписанных в рамках СНГ, а также необходимо определить четкие сроки их подготовки, согласования и внесения на ратификацию или выполнения ВПГ.

Для надлежащей систематизации права СНГ следует на уровне Устава СНГ, или подписанного всеми государствами СНГ международного договора, определить правовой статус и степень обязательности актов органов Содружества. При этом все решения СГГ, СГП и других органов, устанавливающих обязательства для государств-участников, должны заключаться в форме международных договоров, подлежащих обязательной трансформации в национальные правовые акты. Кроме того, учитывая активное участие многих стран Содружества в деятельности европейских и международных организаций на стадии подготовки проектов международных договоров и соглашений в рамках СНГ, следовало бы уделять больше внимания вопросам экспертной оценки разрабатываемых документов, на предмет их соответствия международным и европейским стандартам. Необходимо оперативно вносить предложения о новых договорах, в том числе о внесении изменений в тексты действующих соглашений в рамках СНГ, а также устано-

вить порядок, при котором проекты документов должны вноситься на рассмотрение СГГ и правительств СНГ, только после принятия по ним постановления Правительства России. Следовало бы также зафиксировать обязательный для всех фоив срок подготовки к выполнению ВПГ, и наделив МИД России соответствующими полномочиями. Вместо устаревших рекомендаций «О порядке подготовки федеральными органами исполнительной власти материалов, относящихся к заключению и прекращению международных договоров России»[7], принятие обязательного для исполнения нормативного документа Правительства России, регламентирующего полномочия, обязанности и ответственность МИД России, других фоив по подготовке материалов, необходимых для выполнения ВПГ, а также по исполнению обязательств России, вытекающих из международных договоров СНГ. Необходимо рассмотреть на коллегиях фоив вопросы выполнения Россией ВПГ в отношении международных договоров, подписанных в рамках СНГ. Кроме того, необходимо направить в Комитет СФ предложения по ускорению вступления в силу международных многосторонних договоров и по совершенствованию нормативно-правовой базы в этой сфере. Предлагается создать рабочую группу из представителей законодательной и исполнительной власти, специалистов в области международного права, экспертов МИД России для подготовки соответствующих изменений в Закон, предусматривающих порядок выполнения ВПГ в отношении актов международных организаций, участником которых является Россия. В связи с этим, необходим более четкий механизм контроля за выполнением обязательств России, вытекающих из международных договоров, правовой экспертизы и прогнозирования политических последствий, и, как следствие несвоевременного вступления таких договоров в силу, а также отсутствие постоянного учета за состоянием международных договоров. Целесообразно рассмотреть вопрос выполнения ВПГ на правительственном часе, ввести обязательный ежегодный доклад руководителей фоив палатам ГД о заключенных, прекративших или приостановивших свое действие международных до-

[7] Рекомендации порядке подготовки материалов, относящихся к заключению и прекращению международных договоров Российской Федерации. МИД России. 2009. № 4529, 4530.

говорах России. Поручить руководителям фоив принять меры по обеспечению вступления в силу договоров в оптимальные сроки или представить МИД России обоснованные предложения о нецелесообразности участия России в договорах, которые утратили свою актуальность для направления соответствующих предложений в Правительство России и Президенту России. Предлагается установить в ст. 16 и 17 Закона временные ограничения внесения на ратификацию международных договоров субъектами законодательной инициативы и принятия решений по этому вопросу палатами ГД, ограничив сроком не более шести месяцев. Требуется также четко разделить процедуры принятия заявлений или оговорок при ратификации международных договоров в рамках СНГ. Представляется необходимым сделать дополнительную запись в ст. 2 Закона, которая исключала бы возможность внесения в закон о ратификации текстов, не соответствующих термину «оговорка», установленном пунктом «е» этой статьи. Кроме того, в ст. 25 Закона следует сформулировать какие оговорки допускаются в отношении двусторонних договоров, а также необходимо прописать порядок их согласования после первого чтения в ГД с субъектом законодательной инициативы и другой стороной договора. В целях конкретизации положений Закона Правительству России необходимо разработать регламентирующий нормативный правовой акт, который бы четко определял права, обязанности, ответственность каждого из субъектов, участвующих в процессе подготовки и вступления в силу международных договоров России (головной фоив, его задачи, полномочия экспертов, сроки прохождения ВПГ, порядок представления для подписания договора на СГГ СНГ и др.). Целесообразно также ч. 4 ст. 16 Закона «Порядок внесения на ратификацию международных договоров» можно дополнить после слов «соответствия договора законодательству России» словами «перечень законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство России».

Проанализировав сложившуюся договорную практику ратификации государств-участников СНГ с учетом внутреннего аспекта можно сделать следующие выводы: в большинстве государств органами, заключающими международный договор являются органы исполнительной власти. Также решение может быть принято в форме референдума. В большинстве государств СНГ полномо-

чия заключения международных договоров делятся между президентом и правительством государства-участника СНГ, в основном право ратификации международных договоров предоставляется главе государства с предварительного разрешения высшего законодательного органа страны, либо после одобрения договора этим органом.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИИ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

Ольга Владимировна Шарбур

консультант отдела государственной политики комплексного социально-экономического развития территорий Минрегиона России, аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Автор настоящего исследования, признавая объективную необходимость процессов глобализации и регионализации, полагает, что наиболее активную роль в решении стоящих перед мировым сообществом задач должны играть суверенные государства, основывающие свою деятельность на согласовании национальных и международных правил. Развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве способствует защите национальных интересов Российской Федерации и преодолению вызовов и угроз, стоящих перед странами.

Развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве началось с создания Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) Минским соглашением от 8 декабря 1991 г. Основной правовой базой в рамках СНГ служат многосторонние и двусторонние договоры в различных сферах сотрудничества. Именно с СНГ связана дальнейшая эволюция интеграции, которая привела к появлению нескольких межгосударственных объединений на постсоветском пространстве.

Постсоветским государствам характерна разноуровневая интеграция, которая обуславливается разноскоростным развитием. Именно поэтому 10 октября 2000 г. отдельные государства СНГ – Российская Федерация, Республика Белоруссия, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Таджикистан – создали новое экономическое объединение – Евразийское экономическое сообщество (далее – ЕврАзЭС) для эффективного продвижения процесса формирования сторонами ТС и Единого экономического пространства (далее – ЕЭП), а также реализации других целей и задач, определенных в Соглашении о Таможенном союзе 1995 г., Договоре об углублении интеграции в экономической и

гуманитарных областях 1996 г. Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 1999 г. В ст. 2 Договора об учреждении ЕврАзЭС содержится важное положение, согласно которому «ранее заключенные Договаривающимися Сторонами между собой договоры, а также решения органов управления интеграцией продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Договору»[1]. Кроме того, Договором об учреждении ЕврАзЭС предусмотрена преемственность созданных ранее его Сторонами органов управления интеграцией.

Подход к оценке развития интеграции на постсоветском пространстве как к разноскоростному экономическому развитию также находит свое отражение в Соглашении о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г., подписанном Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Российской Федерацией и Украиной. Стороны присоединяются к международным договорам, обеспечивающим формирование и функционирование ЕЭП по мере готовности. В Договоре о Евразийской экономической комиссии, подписанном Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией 18 ноября 2011 г., содержится отсылка к Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. и Договору о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г. (ратифицирован Российской Федерацией 27 октября 2008 г.). Таким образом, перечисленные договоры подразумевают тесную взаимосвязь межгосударственных объединений на постсоветском пространстве.

Более того, констатируя успешное функционирование Таможенного союза (далее – ТС) трех государств в рамках ЕврАзЭС, 19 октября 2011 г. Межгосударственным Советом ЕврАзЭС (высший орган ЕврАзЭС – рассматривает принципиальные вопросы Сообщества) принято решение о вступлении в силу международных договоров, формирующих правовую основу ЕЭП, которое начало работать с 1 января 2012 г., подтвердили создание единой системы таможенно – тарифного и нетарифного регулирования внешней торговли, таможенного, ветеринарного, санитарного и

[1] Бекяшев К.А. Международное публичное право: сборник документов: в 2 ч. / сост. К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев. М.: Юстицинформ, 2006. 1329 с.

фитосанитарного контроля и заявили о переходе к следующему этапу интеграционного строительства ЕЭП.

Долгосрочные цели внешнеэкономической политики России определены в Концепции внешней политики Российской Федерации, принятой 12 июля 2008 г., где основной целью внешнеэкономической политики является создание условий для достижения Россией лидирующих позиций в глобальной экономике, что требует эффективного участия в мировом разделении труда. Создание евразийского экономического пространства с интеграционным ядром – ЕврАзЭС, выступает одним из направлений достижения этой цели. Развитие ЕЭП с участием России является частью укрепления ее позиций в мировой экономике. Это позволяет целенаправленно перенимать опыт других универсальных и региональных экономических объединений в целях его внедрения в развитие механизмов ТС, ЕврАзЭС, ЕЭП как связанных друг с другом интегративных объединений государств, входящих в СНГ. Как было сказано в Послании Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. – «Мы будем идти по пути тесной интеграции. Тому примером Таможенный союз, Единое экономическое пространство России, Казахстана и Белоруссии. Это все уже работает, работает эффективно»[2].

В рамках ТС и ЕЭП уже проделано много работы, но сейчас стоит задача совершенствования и дальнейшего развития договорно – правовой базы. Эффективность реализации указанных направлений сотрудничества в рамках интегративных объединений зависит от продуманного, высококвалифицированного **мониторинга правовых актов, а также слаженный правовой механизм разрешения споров между государствами -участниками этих объединений. Например,** в связи с активным функционированием ТС и формированием ЕЭП, с 1 января 2012 г. Суд ЕврАзЭС действует как самостоятельный орган Евразийского экономического сообщества (раньше, согласно Соглашению от 3 марта 2004 г., Экономический Суд СНГ выполнял функции Суда ЕврАзЭС). **Необходимо** обеспечение **экономической безопасности госу-**

[2] Стенограмма Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. / Российская газета // [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html.

дарств – участников, а также развитие сотрудничества в вопросах миграционной политики, обеспечение **совместимости стандартов образования,** развитие связей в сфере культуры.

1 января 2012 г. на постсоветском пространстве начался новый этап интеграционного строительства – Единое экономическое пространство, объединяющее Республику Беларусь, Российскую Федерацию и Республику Казахстан. Согласно актам указанного интеграционного объединения ЕЭП представляет собой пространство, состоящее из территорий Сторон, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая политика, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Дальнейшее преобразование ЕЭП возможно трансформировать в Евразийский экономический союз, который будет представлять собой сильное наднациональное объединение, способное стать одним из полюсов современного мира и при этом быть связующим мостом между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Как сообщил в Астане 29 мая 2013 г. в своем интервью первый заместитель Председателя Правительства РФ И.И. Шувалов «ЕврАзЭС будет функционировать до 1 января 2015 г. Затем все его структуры перейдут в Евразийский экономический союз»[3].

Правовую базу ЕЭП на сегодняшний день составляют около 17 международных договоров, затрагивающих различные сферы жизни интеграционного объединения. Для того, чтобы эти базовые соглашения были реализованы в установленные сроки, Евразийской экономической комиссией, по последним данным, должны быть разработаны и приняты 52 нормативных правовых акта, а правительствами государств, участвующих в формировании ЕЭП, должны быть выполнены более 70 обязательных мероприятий в соответствии с установленными в них конкретными сроками.

[3] Агентство международной информации «Новости – Казахстан» // [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.newskaz.ru/economy/20130529/5145137.html.

В полную силу ЕЭП должно начать функционировать с 1 января 2016 г.[4]

Следует заметить, что ЕЭП на любом этапе своего формирования и функционирования открыто для присоединения других государств, разделяющих цели и принципы Союза и готовых к их реализации[5]. Так, 29 мая 2013 г. в ходе заседания Высшего Евразийского экономического совета в Астане главы государств окончательно поддержали намерение Киргизии присоединиться к ТС. К концу 2013 г. планировалось присоединение Киргизии к ТС, но в настоящее время Киргизия так и не стала полноправным участником Таможенного союза, ведутся переговоры.

23 апреля 2014 г. в Москве прошло заседание Консультативного комитета по агропромышленному комплексу Евразийской экономической комиссии. Членами Комитета одобрены для представления на рассмотрение Коллегии ЕЭК очередной Ежегодный отчет о выполнении государствами – членами ТС и ЕЭП Соглашения о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства от 9 декабря 2010 г. и проект новой Формы уведомления об объемах государственной поддержки сельского хозяйства государства – члена ТС и ЕЭП.

Комитетом поддержан проект Соглашения о политике в области племенного животноводства государств-членов ТС и ЕЭП. Проект международного договора согласован министерствами сельского хозяйства и по решению Консультативного комитета будет направлен на рассмотрение правительствам сторон. Принятие договора позволит устранить барьеры взаимной торговли племенной продукцией. Участники заседания рассмотрели ход выполнения плана мероприятий по присоединению Республики Армения к ТС и ЕЭП в сфере агропромышленного комплекса.

В ближайшее время в ТС планируется создать единое навигационное пространство с Казахстаном и Беларусью. Глобальная навигационная спутниковая система (ГЛОНАСС) является российским аналогом американской системы глобального позициони-

---

[4] Решение совета Евразийской экономической комиссии от 15 мая 2012 г. // Официальный сайт Таможенного союза. // [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.tsouz.ru.

[5] Собрание Законодательства РФ. 2003. № 42. Ст. 3989. Российская Федерация ратифицировала Соглашение Федеральным законом от 5 июня 2003 г. № 64-ФЗ.

рования (GPS) и позволяет определять местоположение и скорость движения сухопутных, морских и воздушных объектов с точностью до одного метра.

В заключении необходимо отметить, что основная задача, стоящая перед государствами – это создание устойчивого, целостного механизма интеграционного взаимодействия, а залогом эффективного развития интеграционных процессов на евразийском пространстве является выработка четких критериев, которым должны соответствовать страны, желающие вступить в Таможенный союз ЕврАзЭС, присоединиться к Единому экономическому пространству, а впоследствии стать странами-участницами Евразийского экономического союза.

Перспективы развития зоны свободной торговли с Таможенным союзом СНГ очевидны, ведут переговоры о взаимном сотрудничестве Швейцария, Норвегия, Исландия, Черногория, Сирия, Вьетнам, Новая Зеландия и Лихтенштейн; намечены переговоры с Алжиром, Египтом, Аргентиной, Марокко, Монголией. Таким образом, зона свободной торговли СНГ становится частью нового мирового экономического порядка.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ЕС В МЕЖДУНАРОДНОМ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Марк Владимирович Шугуров

д-р филос. наук,
профессор Саратовской государственной юридической академии

К одной из важнейших тенденций глобализации научно-технологического прогресса следует отнести его динамичное развитие на уровне интеграционных объединений государств, которые вырабатывают согласованную внутреннюю и внешнюю научно-технологическую и инновационную политику. Это не означает ослабления международного научно-технологического сотрудничества на уровне межгосударственных отношений и в рамках международных организаций. Однако вполне можно говорить о возникновении новой – более усложненной, чем прежде, структуре международного инновационного и научно-технологического сотрудничества (далее – МИНТС), осуществляющегося на основе разнообразного правового регулирования.

Различные интеграционные объединения государств буквально на глазах становятся заметными акторами международного научно-технологического сотрудничества в его глобальном аспекте. К одному из самых влиятельных интеграционных игроков в сфере глобального международного научно-технологического сотрудничества относится Европейский союз, который на всех основаниях может быть охарактеризован в качестве «глобализатора» современного научно-технологического прогресса и международного инновационного и научно-технологического сотрудничества.

Место, занимаемое ЕС в глобальных сетях генерирования и распространения знаний, технологий и инноваций, стало итогом многолетнего процесса формирования согласованной наднациональной политики в сфере международного научно-технологического сотрудничества и формирования соответствующей правовой базы. При этом необходимо внести некоторые уточнения, так как с содержательной точки зрения международное научно-технологическое сотрудничество ЕС обладает особой специ-

фикой. Для ЕС, как и для других интеграционных объединений государств, характерно «внутреннее» и «внешнее» международное научно-технологическое сотрудничество.

Внутренне направление МИНТС – это сотрудничество между государствами-членами на определенной международно-правовой основе. Поэтому его более правильно было бы называть международное научно-технологическое сотрудничество в ЕС. Так, к одной из задач ЕС в п. 1*n* Римского договора 1957 г., учреждающего Европейское сообщество (Договор о ЕЭС), относится содействие исследованиям и технологическому развитию. В дальнейшем в силу изменений, внесенных Лиссабонским договором 2007 г.[1] в основополагающие акты – Договор о Европейском Союзе 1992 г. и Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г. (Римский договор), данная формулировка была утрачена. Однако в новой версии Договора о Европейском Союзе[2] в п. 3 ст. 3, посвященной целям интеграции государств в формате ЕС, появилась формулировка о том, что ЕС способствует научно-техническому прогрессу, которую, на наш взгляд, следует истолковывать как одну из целей европейской интеграции. В этой связи можно согласиться с мнением о том, что «закрепляемые в правовых нормах цели определяют вектор развития ЕС, его юрисдикцию, структуру, построение и функционирование его институциональной системы»[3].

Следует напомнить, что в соответствии со ст. 24 Единого европейского правового акта 1986 года Договор о ЕЭС 1957 г. был дополнен разделом XVIII «Научные исследования и технологическое развитие», состоящим из 11 статей (ст. 163–173). В них были определены цели, основные направления, методы и формы научно-технологического сотрудничества, способы его финансирования. Ст. 163 данного раздела нацеливала Сообщество на укрепление научной и технической базы европейской промышленности и

---

[1] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union C 306, 17.12.2007, p. 83.

[2] Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора) // http://eulaw.ru/treaties (дата обращения: 15 марта 2014 г.).

[3] Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 гг. М.: Изд-во «Аксиома», 2009. С. 53.

повышению ее конкурентоспособности посредством устранения различных барьеров на пути соответствующего сотрудничества между предприятиями, исследовательскими центрами и университетами.

Договор об учреждении ЕС в редакции Лиссабонского Договора[4] заменил указанный раздел XVIII на раздел XIX «Научные исследования, технологическое развитие и космос» (ст. 179–190). Несмотря на внесенные изменения смысл п. 1 ст. 179 в целом остался аналогичным смыслу п. 1 ст. 163. Однако заметен один нюанс – появилось положение о формировании европейского пространства научных исследований (далее – ЕПНИ), рассматриваемому как способ укрепления научных и технологических основ ЕС.

Внешнее направление МИНТС ЕС – международное сотрудничество самого ЕС как субъекта международного права с «третьими» государствами. Этому вопросу был посвящен п. *b)* ст. 164 Договора об учреждении Европейского Сообщества, в которой предусматривалась деятельность Сообщества, направленная на содействие кооперации в области научных исследований, технологических разработок и опытно-демонстрационных работ, осуществляемых Сообществом, с третьими странами и международными организациями. Аналогичная формулировка содержится в п. *b)* ст. 180 лиссабонской редакции данного Договора.

Статья 170 Договора 1957 г. также предусматривала возможность научно-технологического сотрудничества в ходе осуществления долгосрочной рамочной программы с третьими странами или международными организациями. Устанавливалось, что правовым основанием данного сотрудничества выступают международные соглашения между Сообществом и другими заинтересованными сторонами. Если обратиться к лиссабонской редакции данного Договора, то ст. 186 полностью повторяет указанную ст. 170.

В полном соответствии с рассмотренным положениями правовые основания сотрудничестве в сфере науки и технологий содержатся, прежде всего, в соглашениях о партнерстве и сотрудни-

---

[4] Договор об учреждении ЕС (в редакции Лиссабонского Договора). URL: http://eulaw.ru/treaties/tfen (дата обращения: 11 марта 2014 г.).

честве ЕС с третьими странами[5], а также в соглашениях об ассоциированном членстве[6]. В более детальной форме различные аспекты МИНТС изложены в специальных Соглашениях о сотрудничестве в сфере науки и техники[7]. Содействию международному сотрудничеству в конкретных областях науки и техники посвящены специальные Соглашения[8].

По своей природе международное научно-технологическое сотрудничество ЕС представляет собой согласованное/коммунитарное международное научно-технологическое сотрудничество государств-членов и обладает всеми чертами наднациональности, одновременно находясь в отношении взаимодопол-

---

[5] Ст. 62 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Российской Федерации и ЕС 1997 года // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802; Ст. 50 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан и ЕС 1995 года. URL: http//eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakstan/pca_kazakstan-ru.pdf (дата обращения: 11 марта 2014 г.); Ст. 58 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Украиной 1994 года. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/pca_ukraine.htm (дата обращения: 15 марта 2014 г.); Article 8 of the Cooperation Agreement between the European Community and the Republic of India on partnership and development // OJ L 223, 27.8.1994, p. 24; Article 83 of the Agreement between the European Community and the Republic of South Africa // OJ L 311, 4.12.1999, p. 3; Article 33 of the Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States and European Community// OJ L 317, 15.12.2000, p. 3.

[6] Article 102 of the Stabilization and Association Agreement between the European Communities and Republic Macedonia // OJ L 84, 20.03.2004, p. 13; Article 1 of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and State of Israel // OJ L147, 21.06.2000, p. 3; Гл. 9 Соглашения об Ассоциации между Украиной и ЕС 2013 года. URL: http://euroua.com/association/h5-9.html (дата обращения: 21 апреля 2014 г.).

[7] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области науки и технологии 2000 г. (продлено с 20.02.2014 г. сроком на пять лет). URL: http://eeas.europa.eu (дата обращения: 15 марта 2014 г.); Agreement for Scientific and Technological Cooperation between the European Community and the Federative Republic of Brazil // OJ L 295, 11.11.2005, p. 38; Agreement on science and technological cooperation between the European Community and the Republic of South Africa // OJ L 313, 15.11.1997, p. 25.

[8] Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом по атомной энергии о сотрудничестве в области ядерной безопасности 2001 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом по атомной энергии о сотрудничестве в области управляемого термоядерного синтеза 2001 г. URL: http://eeas.europa.eu (дата обращения: 15 марта 2014 г.).

нительности с международным сотрудничеством государств-участников. Если говорить о правовой природе рассматриваемого направления сотрудничества с третьими странами, то оно имеет международно-правовую сущность. В итоге ЕС выступает одной из сторон отношений с «третьими» государствами, урегулированных нормами международного права, содержащимися в различных соглашениях. Однако здесь имеется один нюанс.

Международное научно-технологическое сотрудничество ЕС, как и «внутренне» сотрудничество, и его правовые основания стали возможны в качестве следствия становления общей научно-технологической политики Союза, которую также условно можно разделить на внешнюю и внутреннюю. К настоящему времени они неразрывно связаны друг с другом и направлены на достижение цели усиления экономической конкурентоспособности ЕС посредством использования научных достижений, технологий и инноваций. Акцентирование данного согласования закреплялось в ст. 165 Договора об учреждении ЕС 1957 г., в п. 1 которой говорилось о том, что Сообщество и государства-члены согласуют свои действия в области научных исследований и технологического развития с целью взаимного сближения политики, которая осуществляется на национальном уровне и на уровне Сообщества. Данному положению соответствует положение п. 1 ст. 181 лиссабонской редакции данного Договора, в которой говорится о координации деятельности государств Союза в сфере научных исследований и технологического развития в целях обеспечения согласованности национальной политики и политики Союза. Вполне понятно, что это также подразумевает и согласованность внешней политики в сфере науки и технологического развития.

Поскольку Договор 1957 в его лиссабонской редакции расширил поле сотрудничества, включив в него космос, то достаточно интересным является положение ст. 189 о формировании единой европейкой космической политики посредством координации исследований и технологического развития касательно данной сферы. Если предпринять исторический экскурс, то отправной точкой возникновения согласованной научно-технологической политики как таковой является решение Совета ЕЭС от 14 января 1974 г. «О координации отдельных национальных научно-исследовательских политики и об определении мероприятий в об-

ласти науки и технологии, представляющих общий интерес». Однако интенсивное формирование согласованной политики в сфере науки, технологий и инноваций пришлось на начало 80-х гг. и было связано с обнаружением факта научно-технологического отставания ЕС от США и Японии, грозящего потерей ключевых позиций в экономике и заметным ослаблением конкурентоспособности. Выход из возникшего затруднения виделся в преодолении раздробленности научно-технологического потенциала и его переводе на уровень, который отвечал бы достигнутым успехам в других сферах европейской интеграции. Речь стала идти о необходимости повышения научно-технологической конкурентоспособности ЕС путем развития новых секторов научных исследований и технических разработок на основе консолидации научно-технологических потенциалов государств-участников. Внимание ЕС к согласованному решению проблем интеграции государств-участников в научно-технологической сфере в целях укрепления научно-технологического потенциала было вызвано также возникновением новых перспективных отраслей экономики, ее структурной перестройкой, что настоятельно требовало переориентации научно-исследовательского сектора.

Концептуально-стратегической основой для мер в этом направлении стал Меморандум 1985 г. Комиссии ЕС «К технологическому сообществу» и представленный ей в Совет ЕЭС документ «Осуществление меморандума Комиссии о европейском технологическом сообществе». Обращает на себя внимание то, что создание единого научно-технологического пространства, или единого исследовательского пространства (ЕПНИ) осуществляется на основе самого широкого международного сотрудничества в глобальном аспекте. При этом единое пространство ЕС в сфере науки, технологий и инноваций мыслится как составная часть общеевропейского научно-технологического пространства, создаваемого при инициативе Союза на основе международного сотрудничества с государствами европейского региона, не являющимися членами ЕС. В этом случае уместно проведение аналогии с теми целям, которые ставит ЕС в рамках Болонского процесса. В результате четко прослеживается акцент на максимальное вовлечение в ЕПНИ государств-кандидатов в члены, но и других европейских государств. Со всем основанием можно говорить и одновременно об

открытом характере этого пространства всему миру (так называемый «международный масштаб» ЕПНИ).

Международному масштабу Европейского пространства научных исследований было посвящено специальное Коммюнике Еврокомиссии 2002 г.[9] В п. 4.9 «Международный масштаб Европейского пространства научных исследований» данного Коммюнике подчеркивалось, что на формирование международного масштаба ориентирована 6РП, которая предполагает неограниченный доступ третьих стран к тематической части при одновременном обеспечении соответствующего финансирования, введения двойной стипендиальной схемы для научных исследователей, приезжающих из третьих стран в ЕС, а также для исследователей их ЕС, которые уезжают в третьи страны. В качестве предмета для заинтересованной работы выступило изучение совместного использования национальных моделей финансовой поддержки (национальные стипендии) и моделей поддержки ЕС в отношении мобильности научных кадров, которые приезжают в ЕС из третьих стран (грантовая поддержка). Доступ в Европейское пространство предусматривает в целом решение ряда технических моментов, а именно – создание системы электронной информации о требованиях, которые предъявляются к научным исследованиям третьих стран в связи с въездом и проживанием в государствах-участниках.

С нашей точки зрения, необходимо говорить о прямой и обратной открытости ЕПНИ, что также накладывает отпечаток на правовую основу МИНТС ЕС. Причем здесь явно присутствует направленность на многообразие партнеров. В качестве партнеров выступают отдельные страны – Россия, государства бывшего СССР, Китай, США, Мексика и т.д., а также региональные объединения третьих стран. В частности, в дополнение к комплексному сотрудничеству с Россией, предпринятого в начале первого десятилетия XX века в рамках ассоциации INTAS (Международная ассоциация по содействию сотрудничеству с учеными из новых

[9] Коммюнике Комиссии «Европейское пространство научных исследований. Придание нового импульса, Укрепление – Переориентация – Открытие новых перспектив». COM (2002)565 (Брюссель, 16 октября 2002 года). URL: http://www.lexed.ru/mpravo/razdel7/part3/?part3-15.html (дата обращения: 25.04.2014 г.).

независимых государств бывшего СССР) предпринимались усилия по развитию и реализации совместного подхода государств-членов ЕС к основным региональным объединениям третьих стран в Средиземноморье, Латинской Америки, государствами АСЕАН.

В отношении каждого региона, как и каждой страны, ставятся и решаются определенные задачи. Если говорить о СНГ, то в этом случае МИНТС ЕС нацеливается на стабилизацию их научного потенциала и решение представляющих взаимный интерес проблем в таких областях, как здравоохранение и обеспечение экологической безопасности (включая ядерную), энергетика, нераспространение вооружений. Сотрудничество ЕС с СНГ осуществляется в рамках INTAS, в рамках ныне прекратившего свое существование Международного научно-технического центра (МНТЦ), Украинского научно-технического центра (УНТЦ). В работу этих структур вовлечены развитые в технологическом плане государства – США и Япония.

В число региональных партнеров диалога входят не только развитые и развивающиеся государства, но и государства, относящиеся к наименее развитым государствам Африки, бассейна Карибского Моря и Тихого океана (АСР). В 2002 году в Кейптауне состоялся совместный форум ЕС и АСР по вопросам научных исследований устойчивого развития.

Международный масштаб предполагает не только открытость Европейского пространства для третьих стран, но и интеграцию самого пространства в глобальные проекты. Например, ЕС пересмотрел в начале первого десятилетия XX века определенные виды научно-исследовательской деятельности в области ядерного синтезе на основе полного участия ЕС проекте ITER (Международный Термоядерный Экспериментальный Реактор).

Смысл мирового масштаба заключается в обеспечении конкурентных преимуществ в условиях глобализации, чего невозможно достичь лишь при сосредоточении усилий только на региональном уровне. ЕПНИ, будучи интегрированным с экономикой и образованием, является элементом «Европы инноваций». Поэтому глобальное партнерство в сфере МИНТС позволяет лучше определить точки инновационного роста и выйти на желаемую конкурентоспособность. Таковы интересы ЕС. Данные интересы, по сути, аналогичны интересам как отдельных государств, не входящих в

ЕС, так и иных региональных объединений, которые также заинтересованы в подъеме своей инновационной конкурентоспособности. Дело в том, что ЕС, активно сотрудничая практически со всем миром, включен в сеть, через которую заинтересованные государств, а точнее их инновационный научно-технологический сектор может найти необходимых партнеров. Немаловажное значение имеет и обмен опытом построения и функционирования инновационных систем и совершенствования государственной инновационной политики.

Безусловно, что мировой масштаб ЕПНИ предполагает учет опыта по организации МИНТС в других регионах мира. Поэтому ЕС заинтересованно относится к введению в действие более эффективных механизмов обмена информацией и согласованной деятельности по международным стратегиям научного сотрудничества, например, опыту функционирования сетей, связывающих атташе по техническим и научным вопросам государств-участников в третьих странах, модели инициатив в сфере МНТС, предпринятых Форумом FEAST в Австралии.

Помимо договорной основы как внутреннее, так и внешнее международное научно-технологическое сотрудничество ЕС опирается на программное регулирование. В результате можно говорить о специфической композиции правовых основ «внешнего» международного научно-технологического сотрудничества Союза. Несмотря на всю важность договорной базы все же наиболее эффективным инструментом по созданию общеевропейского пространства науки и технологий на основе тесного сотрудничества по конкретным направлениям выступают Рамочные программы, на основе которых осуществляются проекты в самых разных сферах науки и техники. Однако надо учитывать, что способы регулирования МИНТС – через соглашения и через участие в программах – являются взаимосвязанными.

Правовым основанием рамочного регулирования выступали ст. 166–170 Римского договора, наделяющие Совет ЕС полномочиями по выработке долгосрочных рамочных программ (далее – РП), а также предусматривающие порядок ее формирования и реализации. Ныне таким основанием выступают ст. 182–185 лиссабонской редакции данного Договора. Первая РП стартовала в 1984. По сравнению с прежними наибольшую нацеленность на решение

задачи создания Европейского пространства научных исследований имели 6РП (2002–2006) и 7РП (2007–2013). На решение подобных задач ориентирована новая Программа «Горизонт 2020» (2014–2020), в которую плавно трансформировалась 7РП. Несмотря на то, что объем финансирования исследования в рамках самих программ незначителен (большая часть расходов приходится на сами участвующие государства), тем не менее это позволяет координировать и согласовывать научно-технологическую и инновационную политику всех участвующих в них государств, как входящих в ЕС, так и не входящих. Так, еще в 5РП, реализация которой пришлась на «стык» тысячелетий, активное участие принимали государства-кандидаты в члены ЕС.

Если говорить о 6РП, то она явилась важным этапом дальнейшего развития МИНТС и создала условия для интеграции в ЕПНИ государств, подписавших соглашения с ЕС о научном и техническом сотрудничестве (Россия, Украина, Мальта, Индия). Третьи государства интегрировались и в предшествующие РП. В основе 6РП лежали не только национальные научно-технические прогнозы, но и одобренный Европарламентом доклад «Перспективы европейской научной и технологической политики в 21 веке», в котором было выделено 6 приоритетных направлений, среди которых – развитие коммунитарными научно-исследовательскими институтами международных связей. 6РП характеризовалась наличием условий для интеграции в европейские исследования по приоритетным для ЕС направлениям не только государств-кандидатов в члены ЕС, но и третьих стран, а также международных организаций, «представляющих европейские интересы». Именно в результате этих усилий стало возможным формирование в основных чертах ЕПНИ. Данная программа предусматривала использование новых инструментов, а именно – интегрированных проектов, сетей по обмену опытом, совместного проведения национальных программ стран-участниц ЕС и ассоциированных государств. В итоге стала возможной мобилизация научно-технологического потенциала европейских стран. Доступ к сетевой интеграции был открыт для третьих стран также благодаря Программе «Международное сотрудничество» (INCO), которая также была подпрограммой в рамках 5РП. По мнению аналитиков, дальнейшее развитие этих тенденций повлечет за собой перевод значительной части на-

циональных материальных и трудовых ресурсов сферы НИОКР в каналы европейского интеграционного научно-технического взаимодействия, что откроет дополнительные возможности для взаимовыгодного научно-технического сотрудничества между Россией и ЕС[10].

Мы останавливаемся на характеристике 6РП именно потому, что ее реализация стала переломным моментом в научно-технологической политике ЕС. Это проявляется, во-первых, в переходе к действительно единому научно-технологическому потенциалу государств ЕС, а во-вторых – в переходе к всеохватному, в широком смысле слова Европейскому пространству научных исследований, обладающему мировым масштабом. В результате было реализовано единство внутреннего и внешнего измерения научно-технологического сотрудничества.

Эти моменты были связаны и с другими интеграционистскими эффектами – не только мобилизацией научно-исследовательского потенциала европейских государств, а именно упрочением связи. Такая ориентация учитывала опыт предыдущих Рамочных программ, когда после осуществления совместных проектов партнерства распадались и зачастую не достигали реального эффекта. Одновременно хотелось бы акцентировать тенденцию расширения МИНТС ЕС. Так, если в рамках 6РП была установлена связь с 130 странами мира, то в рамах 7РП – это уже со 185[11]. Это говорит, что 7РП отличается прорывным характером. В процессе ее реализации удалось вывести международное сотрудничество на новый уровень посредством сочетания географического и тематического подходов.

Помимо Рамочных программ инструментом МНТС ЕС стала другие программы, напрмер, «Эврика», запущенная в 1985 году и ориентированная на гражданские коммерческие разработки. Со временем программа «Эврика» вышла за пределы ЕС и объединяет

---

[10] Европейский Союз: Справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко, И.Д. Ивановой. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Деловая литература, 2003. С. 93.

[11] См.: Международные программы поддержки научно-технического сотрудничества. СПб.: Евро-Инфо-Консультативный Центр, 2013. URL: www.euro-info-center.ru (дата обращения: 2 апреля 2014 г.).

на сегодняшний день 41 страну из Западной, Центральной и Восточной Европы. С 1994 г. членом «Эврики» стала Россия.

Новым этап развития МИНТС ЕС связан с принятием стратегии экономического развития ЕС – «Европа 2020», которая была принята в 2010 г. и рассчитана на 10 лет. По свой сути это стратегия превращения ЕС в «Инновационный Союз». Вполне понятно, что данная инициатива предполагает дальнейшее расширение международного сотрудничества, направленного на еще большую интеграцию в сфере исследований и разработок с Китаем и Индией, которые рассматриваются не только как партнеры, но и как конкуренты. Соответственно, усиливается актуальность еще большего сплочения научно-технологических потенциалов государств Союза, преодоление остающихся элементов фрагментации и улучшение показателей на глобальном уровне. Все это означает необходимость эффективной имплементации положений учредительных договоров, а также положений соглашений с третьими государствами, касающихся вопросов международного научно-технологического и инновационного сотрудничества. Одновременно с этим перед ЕС стоит задача достижения баланса между целями усиления собственной конкурентоспособности и решением глобальных проблем современности и достижению целей устойчивого развития при опоре на повсеместное распространение знаний и технологий, являющихся глобальными благами.

Для реализации этих целей перед ЕС встает задача совершенствования программного регулирования МИНТС. Это во многом связано с тем, что длительное время расширение сетевого международного сотрудничества в рамках как основных РП, так и специальных программ, сопровождалось недостаточной скоординированностью, дублированием и неэффективным использованием ресурсов, как интеллектуальных, так и финансовых. Поэтому в основе новой программы «Горизонт 2020» находится стратегия максимальной согласованности усилий и сокращения до минимальных масштабов разрыва между исследованиями и производством. Это позволит говорить о реальных инновациях, способных улучшить жизнь европейских граждан, а также граждан государств, с которыми ЕС сотрудничает в сфере науки, технологий и инноваций. Именно на это рассчитана политика данной программы по максимальному вовлечению в МИНТС всех заинтересован-

ных государств, но одновременно отвечающих определенным критериям, предусмотренных в обновляемых Европейских инструментах соседства, которые утверждаются соответствующими Регламентами Европейского Парламента и Совета.

В заключение необходимо отметить, что успех в реализации единой политики ЕС в сфере МИНТС зависит от дальнейшего совершенствования ее правовых оснований, а также от эффективно функционирующих институциональных механизмов. Однако не меньшее значение имеет воля к справедливому распределению результатов, получаемых от тех или иных научных и технологических прорывов.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

УЧЕТ КЛЮЧЕВЫХ АСПЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЗДОРОВЬЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ТОРГОВОМ ПРАВЕ

Анастасия Александровна Белоусова

ассистент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Одной из характерных черт нынешнего этапа международного нормотворчества является учет ключевых аспектов прав и свобод человека в различных отраслях и подотраслях международного публичного права вне рамок отрасли международного права прав человека. Примером этому служит учет права на здоровье в международном торговом праве. Так, ст. XX Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (ГАТТ), которая попадает в сферу действия Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), закрепляет ряд исключений в отношении тех строгих требований, которые предъявляются к государствам-участникам Соглашения по уменьшению и отмене ограничений в торговых отношениях между странами. В перечень исключений – среди прочих – входят меры, «необходимые для защиты жизни и здоровья человека, животных и растений» (пункт b статьи XX ГАТТ)[1].

Комиссия ВТО по спорам уже рассмотрела целый ряд дел, включая дела, по которым фигурировали жалобы на ограничения, налагаемые на торговый обмен партнерами. Эти ограничения, по мнению ответчиков, принимались по соображениям защиты здоровья человека в соответствии с п. (b) ст. XX ГАТТ и/или другого положения той же статьи (п. g)[2], «относящихся к консервации истощаемых природных ресурсов, если подобные меры проводятся

[1] См. 1969 UNTS 183, 15 April 1994.
[2] См.: Солнцев А.М. Практикум по международному экологическому праву: учеб. пособие. М.: РУДН, 2011.

одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления».

Заслуживают внимания страны и темы, которые были затронуты в делах, рассмотренных в рамках ВТО[3].

– *Жалоба, поданная на Таиланд в отношении экспорта сигарет.* Жалобу в ВТО направили США и касалась она запрета Таиланда на импорт сигарет, который объяснил подобное решение правительства заботой о здоровье нации, а данная мера была призвана снизить потребление вредящего здоровью табака и в силу данного обстоятельства подпадающая под действие п. b ст. XX ГАТТ. И хотя Группа экспертов ВТО, занимающаяся вопросами торговых споров, не отрицала благородность цели правительства, свое решение она вынесла не в пользу Таиланда на том основании, что власти Таиланда наложили запрет на ввоз исключительно импортных сигарет, не ограничивая при этом деятельность отечественных табачных компаний, и предложила Таиланду вводить меры, не ограничивающие ввоз в страну табачной продукции, а заниматься решением вопросов, связанных с укреплением здоровья населения иными, не рестриктивными мерами[4].

– *Жалоба, поданная на США в отношении экспорта бензина.* Жалобу в Комиссию ВТО по торговым спорам подали Венесуэла и Бразилия. Эти страны жаловались на действующий в США закон, ограничивающий уровень выбросов вредных газов при сгорании бензина в двигателях внутреннего сгорания. Этот закон был введен на территории США в целях контроля и снижения загрязнения окружающей среды. Жалоба этих двух стран в результате была отклонена, и ВТО поддержал инициативу США по борьбе с загрязнением окружающей среды[5].

– *Жалоба, поданная на ЕЭС в отношении экспорта асбестосодержащих стройматериалов.* Канада подала жалобу в отношении ЕЭС по поводу запрета ввоза на территорию стран-членов ЕЭС

---

[3] See: Jeffery Atik. Trade and Health/ in: Daniel Bethlehem, Donald McRae, Rodney Neufeld and Isabelle Van Damme (eds), The Oxford Handbook of International Trade Law, Oxford University Press, Oxford, 2008. P. 598–618.

[4] See: GATT Panel Report, Thailand-Restriction on importation of and internal taxes on cigarettes, DS10/R, 7 November 1990, BOSO 37S/200.

[5] See: WTO, Dispute Settlement Appellate Body Report, United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (WT/DS2/AB/R. 20 May 1996).

асбестосодержащих строительных материалов. Апелляционный суд ВТО поддержал регламент ЕЭС на том основании, что его целью является забота о защите здоровья человека – причем, как в отношении строительных рабочих, так и населения в целом[6].

– Жалоба, поданная в Апелляционный суд ВТО в отношении Бразилии по поводу экспорта шин с восстановленным протектором. Европейское экономическое сообщество подала жалобу на Бразилию в отношении запрета, введенного в этой стране по поводу импорта автопокрышек с восстановленным протектором. Бразилия успешно отстояла в Суде свою позицию, объясняя введенные ограничительные меры тем обстоятельством, что складирование импортированных восстановленных покрышек вне складских помещений (под отрытым небом) в результате выпадающих осадков создавала питательную среду для размножения комаров и москитов, что привело к резкому обострению в стране ситуации с заболеваемостью болезнями, переносчиками которых являются комары и москиты. Но при этом сам запрет на импорт шин, по мнению суда, являлся нарушением положений ГАТТ в отношении недискриминационных мер в торговой политике[7].

Анализируя эти дела, специалисты приходят к выводу о том, что «широкое толкование п. (b) ст. XX позволяет принимать меры, направленные на защиту всех прав человека, касающихся психической и духовной безопасности человека – таких, к примеру, как право не подвергаться пыткам и ряд нарушений прав в области законодательства о труде»[8]. Более того, указывается на потенциальные возможности задействовать те сферы, которые еще не затронуты в судебных делах, в частности, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), в контексте обеспечения права доступа к лекарственным препаратам при отсутствии у пациента финансовых возможностей оплатить за них[9].

---

[6] See: WTO, Dispute Settlement, Dispute DS135 European Communities _Measures affecting asbestos and asbestors –containing products, 5 April 2001.

[7] See: WTO, Dispute Settlement, Dispute DS332 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, 17 December 2007.

[8] See: Sarah Joseph. Blame in on the WTO? A Human Rights Critique. Oxford University Press, Oxford, 2011. P. 110.

[9] See: John Tobin. The Right to Health in International Law, Oxford University Press, Oxford, 2012. P. 366–367.

КОМПЕНСАЦИЯ ЗА НАЦИОНАЛИЗАЦИЮ ИНОСТРАННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СООТВЕТСТВИИ С «ФОРМУЛОЙ ХАЛЛА»

Андрей Андреевич Данельян

канд. юрид. наук, доцент кафедры международного частного права Дипломатической академии МИД России

Современная доктрина международного права считает, что национализация, экспроприация и другие подобные им меры изъятия иностранной собственности не являются нарушением международного права. Международное право не запрещает принимающему инвестиции государству проводить их принудительное изъятие при условии, что изъятие не носит дискриминационного характера, осуществляется на благо общества и при этом частному инвестору выплачивается быстрая, эффективная и адекватная компенсация.

Право на компенсацию за собственность, изымаемое государством указывали М. Фердросс[1], Дж. Чешир[2], Х. Уолтер[3], другие авторы[4].

Принцип обязательной выплаты компенсации при экспроприации разделяется не всеми странами, в частности, развивающимися странами, которые выступают, как правило, в роли принимающих государств. Именно право последних (принимающих государств), обычно является применимым правом. Считается, что вопрос о компенсации (платить или нет и в каком размере) должен решаться государством самостоятельно[5].

---

[1] Фердросс А. Международное право. Ленинград, 1959. С. 346.

[2] Чешир Дж., Норт П. Международное честное право. М.: Прогресс, 1982. С. 432.

[3] Walter H. Nationalization of Foreign Corporations. New York. Contemporary Law Pamphlets. Ser, 9. 1943. № 2 1. P. 94–99.

[4] Morley M , Smith S. The natiolisation of Venezuelan oil. New York; London: Praeger, 1977. P. 12-14; Pierce P. Noncapitalist development: The struggle to nationalize the Guyanese sugar industry. Toiowa (N.J.); Roman & Al-lanheld, 1984. P. 139.

[5] См., например: Ибрагим, А.Х. Правовые вопросы национализации иностранной собственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10 / А.Х. Ибрагим. М., 1972. С. 13; Контех, Э. Международно-правовые аспекты национализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10 / Э. Контех. Киев, 1973. С. 4; Хамза М.М.

Страны, экспортирующие капитал, неизменно выступали за то, что международное право допускает принудительное изъятие иностранной собственности только при условии, если этого требуют «общественные интересы», и за выплату «незамедлительной, достаточной и действительной компенсации» в соответствии с так называемой формулой Халла. Государственный секретарь США Корделл Халл в 1938 г. по поводу возникшего спора между США и Мексикой в связи с национализацией нефтяных месторождений, находившихся в собственности иностранных, в том числе американских компаний утверждал, что международное право требует, чтобы Мексика выплатила «достаточную, действенную и незамедлительную компенсацию». Сокращенно норматив, на который ссылались Соединенные Штаты Америки, стали именовать формулой Халла.[6]

Напомним, что тогда госсекретарь Халл потребовал, чтобы Мексика незамедлительно заплатила инвесторам США за их экспроприированные нефтяные концессии, он просто применил правила, которые правительства США и западноевропейских государств использовали в отношениях между собой не один десяток лет.

Государства-реципиенты капитала требуют, чтобы вопросы права собственности были, прежде всего, прерогативой национального законодательства, которое может допускать изъятие собственности иностранных инвесторов, например, по цене ниже рыночной. Этот аргумент использовался в продолжающихся спорах вокруг иностранных инвестиций в Латинской Америке, по поводу массовых национализаций в освободившихся от колониального режима странах Азии и Африки. Согласно другой позиции, не существует международных стандартов, касающихся выплаты компенсации.

Большинство государств, признавая право государства на национализацию, предпринимают меры к защите интересов собственников при ее осуществлении. Такими мерами могут быть, на-

---

Международно-правовые проблемы национализации иностранной нефтяной собственности в арабских государствах: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10 / М.М. Хамза. М., 1983. С. 19, 20.

[6] Щербина М.В. Международно-правовые вопросы национализации и защиты частной собственности: дис. … к.ю.н. СПб., 2000.

пример, требование о предоставлении быстрой адекватной компенсации за национализированное имущество иностранцев, отказ в признании за государствами права на национализированное имущество, находящееся за границей, и др.[7]

Несмотря на общепризнанные международные принципы компенсации и публично-правовые обязательства принимающих государств по выплате надлежащей компенсации, требования иностранных инвесторов о выплате надлежащей компенсации не всегда удовлетворялись государствам.

Например, Куба в 1960 г. отклонила требование о выплате надлежащей компенсации. Также Мексика в связи с национализацией в 1938 г. нефтяной отрасли заявила о выплате компенсации по мексиканским нормам компенсации. В 60-х и 70-х г. было принято несколько резолюций ООН, относящихся к юридическому статусу иностранных инвестиций. Наиболее значимой из них является резолюция 1803 от 1962 г., которая получила особое признание в теории и практике арбитражного рассмотрения. Другие резолюции, принятые в 70-х гг. в контексте так называемого нового международного экономического порядка, не получили аналогичного юридического признания.

Споры между собственником и государством по последствиям национализированной иностранной собственности, разгораются вокруг двух вопросов: 1) Обязано ли государство выплачивать какую-либо компенсацию за экспроприированную (национализированную) собственность? 2) Если такая обязанность существует, то каков принцип выплаты компенсации, как определить размер компенсации?

Сегодня традиционный консенсус, который содержится в формуле Халла, больше не является общепринятым как выражение обычного международного права. Акты экспроприации в Восточной Европе и крупномасштабная национализация во многих развивающихся странах в течение всего XX в. в сочетании с попытками по созданию нового международного экономического порядка через серию резолюций Генеральной Ассамблеи ООН подорвали этот консенсус. Они попытались заменить его новыми прави-

---

[7] См.: подр.: Вилков Г.Е. Национализация и международное право. М., 1962; Богуславский М.М. Международное частное право. М., 1982.

лами, которые бы узаконили экспроприацию без выплаты компенсации. Тем не менее, по-прежнему преобладает мнение, что существует обычное международное требование закона выплачивать, по крайней мере, частичную компенсацию в случае экспроприации.

В результате неопределенности обычного международного права по вопросу о компенсации, большинство международных инвестиционных соглашений содержат довольно подробные правила по выплате компенсации в случае экспроприации. Условия выплаты компенсации варьируется от одного договора к другому. Многие ДИД (двусторонние инвестиционные договоры) и МИС (многосторонние инвестиционные соглашения) включают формулу Халла, требующую в случае экспроприации от государства выплатить «быструю, адекватную и эффективную компенсацию». Иногда они просто требуют «компенсацию» или выплату «справедливой компенсации». В некоторых случаях формулировки ДИД напоминают резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, используя термин «соответствующая компенсация».

Однако учитывая, что большинство МИС содержат достаточно однородные формулировки того, что следует понимать под требуемой компенсацией, можно смело заявить, что прилагательное, определяющее тип подлежащей уплате компенсации, потеряло большую часть своей значимости. МИС часто содержат положения, которые разъясняют, что «справедливая рыночная стоимость» будет рассматриваться как «адекватная» или просто «компенсация», или что «реальную стоимость» следует рассматривать как «соответствующую компенсацию». Типичный пример первого можно найти в статье 13 (1) ДЭХ (Договор к энергетической хартии, 1994 г), которая предусматривает: «Размер такой компенсации соответствует справедливой рыночной стоимости экспроприированных инвестиций на момент, непосредственно предшествовавший экспроприации или до того момента, когда известие о предстоящей экспроприации повлияло на стоимость инвестиций»[8].

Примером компенсации, напоминающей формулу Халла, даже когда договор говорит о соответствующей компенсации, можно найти в ДИД Франции и Гонконга. В нем говорится: «Ком-

[8] Справочная система «Консультант плюс».

пенсация должна составлять реальную стоимость инвестиций, которую они имели непосредственно до экспроприации или до того, когда стало известно о предстоящей экспроприации, в зависимости от того, что произошло раньше, включает проценты по обычной коммерческой ставке до даты платежа, должна проводиться незамедлительно, быть эффективной и выплачиваться в свободно конвертируемой валюте»[9].

Кроме того, многие МИС содержат подробные правила точного метода оценки, которые фактически призывают соблюдать положения формулы Халла. Таким образом, дополнительно к термину «адекватная» «скорое» возмещение означает в разумные сроки, а «эффективное» требует компенсацию в конвертируемой валюте.

По сравнению с довольно активной политической и правовой дискуссиями о необходимости и соответствующем уровне компенсации, фактическая арбитражная практика оказывается весьма скромной. В итоге суды подтвердили, что государства обязаны выплачивать компенсацию в случае экспроприации как на основании норм договорного права, закрепленных в ДИД или других МИС, так и на основании обычных норм международного права.

В деле Aminoil арбитраж счел, что в соответствии с международным правом законность экспроприации связана с выплатой «соответствующей компенсации», как того требовала Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1803 «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами». Однако он признал, что достаточно трудно найти точный смысл этого определения. В связи, с чем размер «соответствующей» компенсации лучше определять с учетом всех обстоятельств, относящихся к конкретному случаю, а не в ходе абстрактной теоретической дискуссии[10].

Практика Трибунала по урегулированию ирано-американских претензий является достаточно однородной и требует полной или адекватной компенсации. В одном из первых дел *American International Group v Iran* Трибунал постановил, что «Общий принцип международного публичного права заключается

---

[9]Article 5(1) France/Hong Kong BIT (1995).

[10]Kuwait v American Independent Oil Company (Aminoil), Award, 24 March 1982, 21 International Legal Materials (1982) 976, 1032.

в том, что даже в случае законной национализации бывший владелец национализированного имущества, как правило, имеет право на компенсацию стоимости изъятого имущества[11].

Тем не менее, ожесточенные политические дебаты вокруг формулы Халла и различных резолюций Генеральной Ассамблеи ООН на данную тему отразились резонансом на некоторых судебных решениях. Например, в деле Ebrahimi Трибунал заявил: «Трибунал считает, что в то время как международное право устанавливает обязанность выплатить компенсацию за изъятую собственность, теория международного права и практика не поддерживают вывод о том, что стандарт «быстрой, адекватной и эффективной» компенсации является преобладающим. ...Скорее, обычное международное право выступает за стандарт «соответствующей» компенсации. Однако распространенность стандарта «соответствующей» компенсации не означает, что компенсация должна быть всегда «менее чем полная» или «частичная»[12].

Однако учитывая особое мнение по тому же делу «...Существует определенное единообразие в решениях Трибунала относительно стандарта компенсации по международному праву. В каждом решении, вынесенном Трибуналом на основе Договора о дружбе, или на основе обычного международного права, или на основе их обоих, он пришел к выводу, что компенсация должна быть равна полной стоимости отчужденного имущества, которую оно имело на дату изъятия[13].

На самом деле ст. 4 Договора о дружбе 1955 г., заключенного между США и Ираном предусматривает, что «экспроприация возможна только в общественных целях и не должна производиться без своевременной выплаты справедливой компенсации. Такая компенсация должна быть произведена в эффективно реализуемой форме и представлять собою полный эквивалент изъятой собственности»[14].

---

[11]American International Group Inc, etal. v Islamic Republic of Iran, etal., 4 Iran-US CTR96,105.

[12]Shahin Shaine Ebrahimi v Government of the Islamic Republic of Iran, Award No. 569-44/46/47-3,12 October 1994,30 Iran-US CTR(1994) 170.

[13]Ebrahimi vIran, above n. 182, Separate Opinion byAllision, para. 36.

[14]Article 4 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between the Unites States of America and Iran.

Принцип законной экспроприации, требующий компенсации, в равной степени одобрен арбитражем ICSID. Например, арбитраж в деле Benvenuti & Bonfant *v Congo*, в отсутствие согласованного сторонами права, в соответствии со ст. 42 (1) Конвенции, постановил, что «…принцип компенсации в случае национализации в соответствии с Конституцией Конго является одним из общепризнанных принципов международного права…»[15].

В аналогичной ситуации в деле *AATCO* арбитраж высказался более осторожно. Он лишь упомянул, что «Экспроприация в соответствии с индонезийским законодательством и нормами международного права может повлечь за собою компенсацию»[16]. Однако впоследствии арбитраж признал, что «в соответствии с международным правом и Индонезийским законодательством национализирующее государство должно предоставить компенсацию за имущество и/или договорные права, изъятые у их владельца или управляющего»[17].

Кроме того, в деле Santa Elena компенсация была основана на применении общего международного права. Суд выразил мнение, что «Международное право разрешает правительству Коста-Рики экспроприировать принадлежащую иностранным инвесторам недвижимость на ее территории для общественных целей своевременной выплатой адекватной и эффективной компенсации»[18].

Что касается требуемого размера «адекватной» компенсации суд лишь отметил, что не было никакого спора между сторонами в отношении применимости «…принципа полного возмещения справедливой рыночной стоимости имущества, т.е. того, что заинтересованный покупатель готов был бы выплатить продавцу»[19].

В деле LETCO арбитраж ICSID постановил, что при экспроприации правительству следует показать, что его действия

---

[15] Benvenuti & Bonfant v Congo, ICSID Case No. ARB/77/2, Award, 8 August 1980, 1 ICSID Reports (1993) 330, 357.

[16] Amco Asia Corporation v Republic of Indonesia, ICSID Case No. ARB/81/1, Award, 20 November 1984, 1 ICSID Reports (1993) 413, 455.

[17] Ibid., 467.

[18] Trie tribunal decided that in the absence of a choice of law by the parties, '[...] under the second sentence of Article 42(1), the arbitration [was] governed by international law'. Santa Elena v CostaRica, above n. 80, para. 71.

[19] Santa Elena v Costa Rica, above n. 80, para. 65.

«…сопровождаются выплатой (или, по крайней мере, предложением выплаты) соответствующей компенсации»[20]. Поскольку изъятие собственности LETCO на самом деле не сопровождалось предложением соответствующей компенсации, оно не было признано законным[21].

Таким образом, сам факт того, что компенсация еще не является выплаченной, не говорит о незаконности экспроприации. Это позиция была одобрена судом в деле *Goetz, когда он* постановил: «…Договор требует адекватного и эффективного возмещения; в отличие от некоторых национальных прав в отношении экспроприации, он не требует предварительной компенсации»[22].

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что хотя вопрос о размере компенсации в случае экспроприации может оставаться спорным, общее обязательство обеспечить некоторую компенсацию явно поддержано судебной практикой инвестиционного арбитража, как с точки зрения договорного инвестиционного права, так и международного права. Поскольку договоры обычно содержат довольно подробные правила о соответствующем размере компенсации, а также часто и методах оценки стоимости отчужденного имущества, вопрос о размере компенсации играет менее заметную роль, чем политизированные дискуссии на этот счет.

---

[20]LETCO v Liberia, above n. 87, 2 ICSID Reports 343, at 366.
[21]Ibid., 367.
[22]Goetz v Burundi, above n. 83, 44, para. 130.

ПРАВОВОЙ ОБЗОР РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ВТО

Меруерт Наматиллаевна Курбанова

доктор PhD, доцент кафедры Международного права юридического факультета Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева

«Н. Назарбаев отметил важность проводимой работы, направленной на обеспечение основы для многостороннего взаимодействия государств в рамках интеграционных структур»[1].

Республике Казахстан как для среднего государства Евразии остро необходима интеграция, в связи, с чем страна инициативно участвует в региональных интеграционных процессах на постсоветском пространстве.

И Казахстан подписал ряд соглашений по экономической интеграции, устанавливающих зону свободной торговли[2], Таможенный Союз[3] и Единое Экономическое Пространство[4]. Одним из общих разделов данных соглашений является включение механизмов разрешения споров.

Казахстан как государство – участник вышеупомянутых интеграционных процессов, прямо или косвенно может быть вовлечен в вопросы разрешения торговых, инвестиционных и экономических споров. Эти механизмы необходимы для содействия сторонам в разрешении конфликтов и споров, связанных с интерпретацией и реализацией данных соглашений.

---

[1] Назарбаев обсудил с генсеком ЕврАзЭС процессы экономической интеграции. Астана, 12 марта 2014 г. URL: http://www.Today.kz

[2] Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 сентября 2012 года № 1163 О проекте Закона Республики Казахстан «О ратификации Договора о зоне свободной торговли»

[3] УКАЗ Президента Республики Казахстан от 15 сентября 1995 г. N 2461 О ратификации Соглашения «О Таможенном союзе» между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000403_

[4] Закон Республики Казахстан от 24 июня 1999 г. № 403 «О ратификации Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве». URL: http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00342

И одним из дальнейших интеграционных процессов для Казахстана является вступление во Всемирную торговую организацию, который является одним из важнейших приоритетов экономической политики республики. Так как Всемирная торговая организация доказала свою успешность и пока ни один другой международный механизм разрешения споров не используется так широко, как механизм, внедренный ВТО.

Урегулирование споров в рамках ВТО определяется Договоренностью о разрешении споров, которая является интерпретацией и доработкой статей XXII и XXIII ГАТТ от 1994 г.

ГАТТ включало систему разрешения споров (эволюционировавшую со временем) между договаривающимися сторонами. Эта система также предусматривала создание третейских групп для рассмотрения претензий, выдвинутых сторонами. Эти третейские группы выпускали доклады, которые затем представлялись членам ГАТТ для рассмотрения на предмет принятия.

Действующая система по рассмотрению споров во многом следует предыдущей системе ГАТТ, однако в ней усовершенствованы некоторые ключевые области. Самым важным изменением был отход от дипломатической системы урегулирования споров в сторону квази-юридической, хотя носит больше рекомендательный характер. Механизмы разрешения споров содействуют распространению правового регулирования.

Таким образом, решения, принимаемые арбитрами (членами третейских групп), основываются на изучении фактов в свете положений, определенных в торговых соглашениях. Экономическая или политическая сила сторон не имеет значения. Как показывает опыт ВТО, небольшие страны выигрывают дела против США и стран ЕС.

Угроза обращения к механизму разрешения споров ВТО во многих случаях оказывается достаточной для того, чтобы заставить страны изменить свое поведение без необходимости прибегать к затратному судебному процессу. Лишь в незначительном числе споров, требующих создания третейской группы, проигрывающая сторона не устраняет необоснованные меры в течение разумного периода времени.

В виду вышеуказанного, в ближайшем будущем рост применения механизмов разрешения споров должен ожидаться там, где

невозможно достигнуть взаимного согласия, используя традиционные дипломатические каналы (межправительственные консультации и переговоры) или альтернативные методы разрешения споров (примирение, посредничество или содействие («добрые услуги»)).

После вступления в ВТО Казахстан автоматически получит право применять механизм разрешения споров ВТО для противодействия мерам, принятым против его продукции другими членами ВТО, если Казахстан сможет доказать, что эти меры были несовместимы с требованиями ВТО.

Хотя Казахстан предусматривает механизм разрешения споров во многих других торговых соглашениях. Некоторые из этих механизмов основаны на дипломатических решениях. Эти механизмы устарели и должны быть пересмотрены на основе Договорённости ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров.

Чтобы получить максимальную выгоду от механизма разрешения споров ВТО, а также от аналогичных механизмов, предусмотренных другими международными торговыми соглашениями, подписанными Казахстаном или внутри Таможенного Союза/ЕврАзЭС, для Казахстана важно иметь экспертов в области права ВТО, которые будут рассматривать такие обращения, давать заключения об обоснованности претензий и, соответственно, целесообразности обращения в ВТО. «Отдельно нужно проработать вопрос представления интересов Казахстана в органе по урегулированию споров ВТО. Само собой, и для внутренней работы с казахстанским бизнес – сообществом, и для последующего представления интересов в ВТО встает вопрос подготовки соответствующих казахстанских специалистов»[5]. И соответственно необходимо внедрить механизм координации между самими министерствами и между правительством и бизнес сообществами для защиты интересов казахстанского бизнеса – сообщества.

[5] Айман Жекеева «В ВТО Казахстан должен быть готов к искам и рискам», 13.01.2014 г. URL: http://forbes.kz

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ РЕСПУБЛИКИ СЕРБИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

Бранимир Нешич

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

В соответствии с историческими направлениями государственной политики, а также с направлениями современной внешней политики, в Республике Сербии по энергетическим вопросам можно выделить два основных вектора. Западный вектор, предусматривающий желание руководства сербского государства стать частью Евросоюза, и Восточный, направленный на Россию, как исторического союзника, в том числе в энергетической сфере, основного поставщика энергоресурсов. В энергетической системе Европы, Сербия является неразделимой частью энергетической системы Юго-Восточной Европы, которая со стратегической точки зрения, играет весьма значимую роль в системе энергообеспечения Европы. При этом, необходимо учитывать то, что Сербия представляет одну из ключевых стран в Балканском регионе, как с точки зрения производственных мощностей, так и с точки зрения географического положения и перспектив в качестве транзитного узла данного региона. Следует отметить, что геостратегическую позицию Сербия дополнительно улучшает активным сотрудничеством со своими стратегическими партнёрами: ЕС с одной стороны и Россией с другой. Внешними рамками энергетического сотрудничества Сербии с ЕС и Россией являются два международно-правовых документа. С одной стороны – это «Договор, учреждавший Энергетическое Сообщество Юго-Восточной Европы», который представляет основу энергетического сотрудничества с ЕС. С другой стороны, основой энергетического сотрудничества с Россией является «Энергетическое соглашение», подписанное 28 января 2008 г. и предусматривавшее осуществление ряда действий в течение нескольких лет, способных поднять энергетическое сотрудничество между двумя странами на стратегический уровень.

Ведущим документом, позиционирующий Сербию в рамках энергетической системы Европы, является «Договор, учреждавший Энергетическое сообщество между Европейским сообществом и девятью странами Юго-Восточной Европы: Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, Бывшей Югославской Республикой Македонией, Румынией, Сербией, Хорватией, Черногорией и Временной миссией ООН по управлению Косово». Этот документ произошел из развивающейся в рамках Евросоюза идеи, которая предусматривала вовлечение окружающих стран во внутренний энергетический рынок Евросоюза. С точки зрения ЕС, «Энергетическое сообщество Юго-Восточной Европы должно повысить надежность поставок энергоресурсов в Евросоюз, создав мощности для транспортировки природного газа из Каспийского региона, Северной Африки и Ближнего Востока, а также разрабатывать расположенные в регионе залежи природного газа и угля».[6] В сентябре 2007 г. на инвестиционной конференции в Афинах в приветственной речи «Европейская энергетическая политика и роль Энергетического сообщества» Член Еврокомиссии Андрис Пибалгс раскрыл цель данной деятельности Евросоюза: «Подписав Договор Энергетического сообщества, стороны приняли на себя обязательство соблюдать элементы европейской энергетической политики, что стало началом процесса... в перспективе приближения к Евросоюзу Юго-Восточной Европы, которая благодаря своему географическому положению находится на пресечении основных энергетических путей»[7].

Сам процесс осуществления данного Договора, т.е. создания внутреннего энергетического рынка ЕС со странами Юго-Восточной Европы, предусматривал ряд шагов, а «начало этому процессу было положено в марте 2002 г., когда Еврокомиссия представила Стратегический документ по созданию регионального рынка электроэнергии в Юго-Восточной Европе и его интеграции во внутренний рынок электроэнергии Евросоюза. Эта инициатива

---

[6] PiebalgsA. Energy Community is a key to the stabilisation and development of South East Europe // Press releases database.ОфициальныйсайтЕвросоюза. URL: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/83&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en. (дата обращения: 08.09.2012).

[7] Пашковская И.Г. Энергообеспечение Европейского Союза: Восточное направление. М.: Навона, 2010. С. 84–85.

получила развитие в ноябре 2002 г., когда странами Юго-Восточной Европы (Албанией, Болгарией, БиГ, Бывшей югославской Республикой Македония, Грецией, Румынией, Турцией, Хорватией, Югославией, в состав которой тогда входили Сербия и Черногория) и Временной миссией ООН по управлению Косово (согласно Резолюции Совета Безопасности 1244); не участвующими спонсорами – Еврокомиссией и Пактом стабильности для Юго-Восточной Европы и наблюдателями Австрией, Венгрией, Молдавией и Словенией – был подписан «Меморандум о взаимопонимании по вопросу создания в Юго-Восточной Европе регионального рынка электроэнергии и его интеграции во внутренний рынок электроэнергии Евросоюза», который именуется Афинским меморандумом 2002 г. Этим документом стороны заявили о своем намерении к 2005 г. создать в регионе интегрированный региональный рынок электроэнергии, действующий на основе принципов и права внутреннего рынка электроэнергии Евросоюза»[8]. Такой же подход был применен и в отношении к обеспечению ЕС газом. В декабре 2003 г. странами Юго-Восточной Европы, за исключением Греции и Европейским Сообществом в качестве участников; Австрией, Грецией и Италией в качестве политических участников процесса; Пактом стабильности Юго-Восточной Европы в качестве спонсора, а также Венгрией, Молдавией и Словенией в качестве наблюдателей был подписан «Меморандум о взаимопонимании по вопросу создания в Юго-Восточной Европе регионального рынка и его интеграции во внутренний энергетический рынок Евросоюза», который именуется также как Афинский меморандум 2003 г.[9] Здесь следует отметить тот факт, что в качестве спонсора и в первом и во втором случае выступает Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, который для стран Юго-Восточной Европы является институтом, учрежденным для создания политических условий, содействующих оказанию эффективной международной помощи региону. Он был инициирован германским председатель-

---

[8] Пашковская И.Г. Энергообеспечение Европейского Союза: Восточное направление. М.: Навона, 2010. С. 84–85.

[9] Memorandum of Understanding on the Regional Energy Market in South East Europe and its Integration into the European Community Internal Energy Market. Официальный сайт Пакта стабильности Юго-Восточной Европы. URL: http://www.stabilitypact.org/energy/031208-mou.pdf. (дата обращения: 09.09.2012).

ством в Евросоюзе в апреле 1999 года, во время НАТО агрессии на СРЮ, а запущен на саммите в Сараево в июле 1999 г., непосредственно по окончанию военных действии в Югославии. Пакт представляет собой международную инициативу, объединившую усилия стран балканского региона, ЕС, США, России, большинства международных финансовых организаций с целью разработки и реализации комплексной программы стабилизации Балкан, в основном под руководством и финансовой поддержкой ЕС и США.

Рассматривая вышеуказанные меморандумы, в особенности второй, в котором отсутствует указание на то, рынки каких энергоносителей являются объектом интеграции, – отмечаем всеобъемлющее желание Евросоюза подчинить своим интересам весь энергетический рынок стран Юго-Восточной Европы, в том числе и Сербии. Эти меморандумы установили согласованные правила, «действуя в рамках которых стороны выразили желание к 2005 г. учредить интегрированный региональный энергетический рынок и обеспечить постепенную его интеграцию во внутренний энергетический рынок Евросоюза. Для финансового обеспечения этого замысла Еврокомиссия согласовала позиции действующих в регионе спонсоров, в том числе международных финансовых институтов: Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка (к которым позднее присоединилось Международное энергетическое агентство), а также стран: Германии, Греции, США, Италии, Канады, Чехии и Швейцарии»[10].

Подготовку подписания договора для правового закрепления вышеуказанного взаимопонимания вела Еврокомиссия в течении 2004–2005 гг., а договор, который на сегодняшний день представляет основу правового регулирования энергетической системы Юго-Восточной Европы, Сербия подписала в Афинах 25 октября 2005 г. вместе с еще восемью странами Юго-Восточной Европы, и который вступил в силу 1 июля 2006 г. Закон о ратификации данного Договора был принят Парламентом Республики Сербии 14 июля 2006 г., благодаря чему была создана правовая основа для интегрирования сербского рынка электроэнергии и газа во внут-

[10] Пашковская И.Г. Энергообеспечение Европейского Союза: Восточное направление. М.: Навона, 2010. С. 85–86.

ренний энергетический рынок Евросоюза. Исходя из того, что данный Договор разработан на основах Европейского acquis communautaire-а об энергетике, о защите окружающей среды, о защите конкуренции и о возобновляемых источниках энергии, имплементация его положений включает установление общих правил производства, передачи и распределения электроэнергии[11]; установление общих правил производства, распределения, поставки и хранения природного газа[12]; формирование на государственном уровне регулирующих органов и операторов систем передачи; регулирование доступа третьих стран; принятие тарифных систем, содействующих торговле[13]; создание на региональном уровне механизмов разрешения споров; демонополизация энергетического сектора; разработку прозрачных разрешительных процедур, применяемых при создании новых объектов инфраструктуры, антикоррупционную программу[14]; разработку технических норм и правил, необходимых для функционирования рыночной региональной системы природного газа[15]; принятие правил, касающихся защиты окружающей среды[16]. Инкорпорированием данного Договора Сербия и остальные подписавшиеся его стороны обязались не только

---

[11] Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC // OJ. 15.07.2003. L 176. P. 37–56.

[12] Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC // OJ. 15.07.2003. L 176. P. 57–78.

[13] Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity // OJ. 15.07.2003. L 176. P. 1–11.

[14] Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment // OJ. 18.01.2006. L 33. P. 22–27.

[15] Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures of safeguard security of natural gas supply // OJ. 29.04.2004. L 127. P. 92–96.

[16] См. подробнее: Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 87/337/ЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду с изменениями, внесенными Директивой 97/11/ЕС и Директивой 2003/55/ЕС, Директива 1999/32/ЕС об уменьшении содержания серы в некоторых видах жидкого топлива, Директива 2001/80/ЕС от 23 октября 2001 г., об ограничении эмиссии в воздух некоторых загрязнителей от установок длительного сжигания, Директива 79/409/ЕС от 2 апреля 197 г., об охране диких видов птиц.

применять действующий Европейский acquis communautaire- в сфере энергетики, тем самым для них возникли обязательства применения всех будущих решений ЕС в областях энергетики, защиты окружающей среды, защиты конкуренции и возобновляемых источников энергии, в том числе положения третьего энергетического пакета ЕС 2009 г., который является важнейшим из европейских документов, касающихся энергетики, для осуществления проекта «Южный поток». Кроме того, «Договором установились конкретные жесткие сроки выполнения сторонами обязательств, например в 2007 г. все его участники должны были открыть свои оптовые рынки электроэнергии и газа и устранить нетарифные барьеры торговли»[17]. Осуществлением проекта «Энергетического сообщества Юго-Восточной Европы» создан путь для поставки энергоносителей через территорию Сербии и остальных стран Региона, контролируемый Евросоюзом, который должен обеспечить транспортировку энергоносителей с Востока, Юго-востока и Юга. Надо отметить, что этот проект не является полезным только с точки зрения ЕС, сам факт, что за этим проектом стоит ЕС, дает возможность привлечения капитала и повышения интереса капиталовложений в энергетический сектор Региона. В период до 2015 г. Всемирный банк и ЕБРР запланировали только в электроэнергетический сектор инвестировать до 30 млрд евро.[18]

Помимо участия в вышеуказанном проекте, стратегически определяющим позицию в рамках энергетической системы Европы, Сербия является либо участником, либо наблюдателем в еще нескольких международных инициативах в данной сфере. Прежде всего, это относится к программе Межгосударственной транспортировки нефти и газа в Европу – «ИНОГАТЕ»[19], которую поддерживает ЕС и которая выступает в качестве катализатора и посред-

---

[17] Пашковская И.Г. Энергообеспечение Европейского Союза: Восточное направление. М.: Навона,2010. С. 89.

[18] Commission gives its support to a pipeline which will limit oil pollution risks in Black and Mediterranean seas // Press releases database. Официальный сайт Евросоюза. URL: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/464&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (дата обращения: 19.09.2012).

[19] Inogate Programme Status Report, 2011.Официальный сайт INOGATE. URL: http://www.inogate.org/media/documents/INOGATE%20Status%20Report%20EN.pdf. (дата обращения: 18.05.2012).

ника для привлечения частных инвесторов и международных финансовых институтов для финансирования соответствующих проектов. В отчете Совета ЕС и Еврокомиссии Европейскому совету отмечается то, что «ИНОГАТЕ» является «основным средством, используемым для продолжения поддержки сотрудничества по реализации проектов, представляющих взаимный интерес, и для взаимодействия с международными кредитными институтами»[20]. Сербия присоединилась к программе «ИНОГАТЕ» в 2001 г., подписав Рамочное соглашение об институциональной структуре для учреждения «ИНОГАТЕ».[21] Программа «ИНОГАТЕ» играет немалую роль для энергетики Сербии, так как в рамках этой программы ведутся переговоры по реализации одного из двух стратегических транзитных проектов на территории Республики Сербии – нефтепровода Констанца (Румыния) – Панчево (Сербия) – Омишаль (Хорватия) – Триест (Италия). В сентябре 2002 г. Румыния, Хорватия и Сербия подписали Протокол при «ИНОГАТЕ» программе, который подразумевает собой подписание межгосударственного соглашения о транспортировке нефти и газа в Европу, при финансовой поддержке Евросоюза. Рамочным соглашением об учреждении межгосударственной системы транспорта нефти от города Констанца (Румыния) до города Омишаль (Хорватия) а потом и до города Триест (Италия), разработана институциональная система, которая должна обеспечить и помочь реализации строительства КПОТ нефтепровода.

В процессе по Энергетической Хартии, Сербия находится в статусе наблюдателя, подписавшись изначально в составе Сербии и Черногории 4 июля 2001 г., а впоследствии как Республика Сербия 23 декабря 2008 г. На сегодняшний день ведутся переговоры по присоединению Сербии к Договору к Энергетической Хартии и дополнительным Протоколам.

Что касается участия Сербии в международных организациях, конвенциях и протоколах всемирного уровня, касающиеся энергетики и связанных с ней сфер, таких как защита окружающей

---

[20] Пашковская И.Г. Энергообеспечение Европейского Союза: Восточное направление. М.: Навона,2010. С. 89.

[21] Umbrella Agreement on the Institutional Framework for the Establishment of Interstate Oil and Gas Transportation System.Официальный сайт Иногате. URL: http://www.inogate.org/en/umbrella/text#6. (дата обращения: 22.09.2012).

среды, защита конкуренции и возобновляемые источники энергии, Сербия является подписчиком и участником Рамочной Конвенции ООН об изменении климата с 1997 г. и Киотского протокола с 2007 г., Орхусской Конвенций с 2009 г., Международного агентства по возобновляемым источникам энергии (IRENA) с 2009 г. Здесь необходимо отметить два момента. Первый касается Киотского протокола, который считается «одним из важнейших средств в борьбе с изменением климата. В действительности, это лишь первая попытка борьбы международного сообщества с изменением климата»[22]. В Сербии он принят Парламентом 24 сентября 2007 г. путем Закона о подтверждении Киотского протокола к рамочной Конвенции ООН об изменении климата, при чем следует указать на то, что Сербия является последней страной в регионе Юго-Восточной Европы, которая ратифицировала данный Протокол. Кроме того, ратификирование Киотского протокола является для Сербии начальным этапом в процессе диверсификации энергоисточников и разработки проектов возобновляемых источников энергии, а также к более серьёзному подходу в рамках экологической составляющей в системе регулирования и согласования энергетической и экологической политики. В связи с тем стоит выделить, что «согласование энергетической и экологической политики государств по своему масштабу представляет собой одну из наиболее серьезных проблем, стоящих перед мировым сообществом и международным правом. Одним из возможных решений этой дилеммы является диверсификация источников получения энергии и увеличение возобновляемой энергетики в мировом энергобалансе. Такой подход позволяет укрепить систему обеспечения энергетической безопасности и ослабить негативное воздействие на окружающую среду»[23]. Именно из этого происходить второй важный аспект для Сербии, касающийся возобновляемых источников энер-

---

[22] Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Кийотскии протокол: Слово за Россией // Обозреватель. Observer. № 12. М.: РАУ-Университет, 2003. С. 78.

[23] Солнцев А.М. Международное агентство по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА) в системе международного энергетического сотрудничества // Альтернативна енергетика і енергетична безпека в міжнародному і національному праві: Збірка матеріалів Міжнародної наукової конференції «Роль міжнародного права в розвитку екологічної альтернативи сучасній енергетиці». Киев: Феникс, 2012. С. 212.

гии, а именно – участие Сербии в работе Международного агентства по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА). Сербия является одной из стран – учредителей с большим интересом к развитию данного Агентства. Прежде всего, как страна – импортер энергоресурсов, Сербия проявляет большой интерес к развитию альтернативных источников энергии. Кроме того, в соответствии со стратегическим направлением государственной политики – входа в Евросоюз, а также в связи с тем, что применение действующего Европейского acquis communautaire – в экологической сфере, экологическая составляющая играет немалую роль.

Сербия является подписчиком и участником и других международно-правовых документов, конвенцией, в данной сфере, таких как, Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением с 1999 г., Европейская конвенция о ландшафтах с 2011, Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке с 2007 г., Конвенция об охране дикой фауны и флоры природных сред обитания в Европе с 2007 г., Боннская конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных с 2007 г., Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому развитию реки Дунай с 2003 г., Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения с 2001 г., Конвенция о трансграничных эффектах промышленных аварий с 2009 г., Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте с 2007 г., Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер с 2010 г., Конвенция о биологическом разнообразии с 2001 г., Рамочная конвенция по защите и устойчивому развитию Карпат с 2007 г., Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле с 2009 г., Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях с 2009 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния с 1986 г. и т.д. Вышеуказанные имплементированные международно-правовые документы, вместе с внутренними законодательными актами, представляют собой основу для

развития энергетики и энергетической политики Республики Сербии.

Основой правового регулирования энергетического сектора Республики Сербии является Закон об энергетике, «энергетическая политика Республики Сербии реализуется на основе «Стратегии развития энергетики Республики Сербии на период до 2015 года», «Программы реализации Стратегии развития энергетики Республики Сербии до 2015 года на период от 2007 до 2015 года» и Энергетического баланса»[24].

«Стратегия развития энергетики Республики Сербии на период до 2015 года», принята Парламентом Республики Сербии в мае 2005 г. Данным документом утвержденные основные направления энергетического развития до 2015 г., в двух сценариях, один из которых можно назвать динамичным, а второй медленным. Эти сценарии утверждены на основе макроэкономических предпосылок промышленного и общественного развития. Динамичный сценарий, который также можно назвать и сценарием благоприятного экономического развития, (Prosperous economic development –the PED scenario), заключается в быстром росте ВВП и промышленного производства (табл. 1). Это предполагает увеличение экономической и энергетической эффективности используемых ресурсов во всех секторах экономики. Данный вариант развития предполагает уменьшение энергоёмкости экономики и увеличение структуры конечного потребления энергоресурсов. Сценарий медленного экономического развития страны (Slow economic development – the SED scenario), с другой стороны, предполагает замедленный рост ВВП и промышленного производства. При этом сценарии, основные показатели энергетики страны растут менее динамично.

Стратегией дефинировано пять основных приоритетов в процессе развития энергетики Республики Сербии:

- Первый – основной Приоритет постоянной технологической модернизации уже существующих энергетических объектов/систем/источников.
- Второй – направленный Приоритет рационального использования высококачественных энергоресурсов и увеличения энер-

[24] Zakon o energetici // Službeni glasnik Republike Srbije. 09.08.2011. № 57/11, čl. 3.

гоэффективностив жилом, транспортном и промышленном секторах.

Таблица 1

Экономические и энергетические показатели в Республики Сербии до 2015 г. в зависимости от сценария

Сценарий	Рост ВВП, % в год	Рост промышленного производства, % в год	Энергоёмкость		Рост ВВП (100% 2003 г.)	Рост промышленности (100% 2003 г.)	Рост производства электроэнергии (100% 2003 г.)
			Обшая, % в год	Промышленность, % в год			
PED	4,62	3,62	-2,2	-2,1	172%	154%	130%
SED	3,00	2,55	-1,1	-1,6	142%	135%	123%

Источник: Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015.[25]

• Третий – специальный (особенный) Приоритет использования новых возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и новых, более энергоэффективных и экологически чистых технологий и оборудования.

• Четвертый – альтернативный Приоритет для срочных капиталовложений в строительство новых электроэнергетических источников, использование новых газовых технологий (теплоэлектроцентрали).

• Пятый – долгосрочный и регионально стратегический Приоритет строительства новых энергетических объектов и электроэнергетических и теплоэнергетических источников в рамках энергетического сектора Республики Сербии, а также энергетической инфраструктуры, в рамках региональных и паневропейских сетей, связанных с энергетической системой Республики Сербии[26].

В соответствии со ст. 6. Закона об энергетике Правительство Республики Сербии в январе 2007 г. приняло постановление «О программе реализации Стратегии развития энергетики Республики Сербии на период до 2015 года», в котором учреждаются условия, способы и динамика осуществления вышеуказанных приоритетов Стратегии развития энергетики Республики Сербии. Программа

[25] Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. Официальный сайт Правительства Республики Сербии. URL: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678. (датаобращения: 02.02.2013).
[26] Там же.

предусматривает разработку Стратегии, путем утвержденных проектов, т.е. мер и активности, которые должны быть осуществлены во всех областях энергетического сектора Республики Сербии.

Энергетическая политика Республики Сербии реализуется, как уже было отмечено выше, на основании Закона об энергетике, принятого 1 августа 2004 г., находящийся частично в области регулирования природного газа, в соответствии с Директивой 2003/55 ЕС «об общих правилах для внутреннего рынка природного газа», и частично в области электроэнергетики, в соответствии с Директивой 2003/54 ЕС «об общих правилах внутреннего рынка электрической энергии» и Регламентом Совета и Европейского парламента (ЕС) № 1228/2003 от 26 июня 2003 г. «об условиях доступа к сетям в целях трансграничного обмена электричеством.» Помимо этого, в Сербии с июня 2006 года действует «Закон о ратификации Договора, учреждающего Энергетическое сообщество между Европейским сообществом и девятью странами Юго-Восточной Европы: Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, Бывшей Югославской Республикой Македонией, Румынией, Сербией, Хорватией, Черногорией и Временной миссией ООН по управлению Косово», который играет важную роль в процессе формирования энергетической политики Республики Сербии, особенно в отношениях с Евросоюзом. Помимо двух вышеуказанных законов, определяющих стратегическое направление сербской энергетики, существуют еще несколько законов, регулирующих энергетический сектор страны. Прежде всего, это «Закон о трубопроводном транспорте газовых и жидких углеводородов и дистрибуции газовых углеводородов». «Данным Законом регулируются условия для безопасного и постоянного трубопроводного транспорта газовых и жидких углеводородов, а также дистрибуции газовых углеводородов, проектирование и строительство, обслуживание и пользование трубопроводов и внутренних газовых инсталляций»[27]. Помимо него существует ряд законов которыми подтверждаются и которые вводят в правовую систему Республики

[27] Zakon o cevovodnom transportu tečnih gasovitih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljevodonika // Službeni glasnik Republike Srbije. 24.12.2009. № 104/09, čl. 1.

Сербии вышеуказанные международные конвенции, касающиеся энергетики и связанных с ней областей.

В соответствии с данными актами, энергетическая политика Республики Сербии включает в себя меры и активности реализации долгосрочных целевых программ в области энергетики, а особенно: «безопасность, качество и устойчивость энергоснабжения; сбалансированное развитие энергетической деятельности с целью обеспечения необходимого уровня энергоснабжения, нужного для удовлетворения требований покупателей и потребителей энергоресурсов; обеспечение развития энергетической инфраструктуры и развитие новых технологии; повышение конкурентоспособности на рынке, основанной на принципах публичности и повышения конкуренции; создание условий для безопасного и устойчивого функционирования и работы энергетических систем; обеспечение условий для развития энергоэффективности при осуществлении энергетической деятельности и энергопотребления; создание транспарантных, привлекательных и стабильных условий для инвестирования в строительство, реконструкцию и модернизацию энергетических объектов и систем, а также создание условий для связывания этих систем с системами других стран; создание условий для стимулирования использования возобновляемых источников энергии и комбинированного производства теплоэнергии и электроэнергии; защита окружающей среды; децентрализация планирования и применение программ развития в области энергетики»[28].

Как уже было указано, энергетическая деятельность Республики Сербии осуществляется, в основном, на основе «Стратегии развития энергетики Республики Сербии на период до 2015 года», т.е. базируясь на пяти основных приоритетах энергетического развития. В рамках этих пяти приоритетов необходимый объем инвестиций до 2015 г. составляет 7,7 млрд дол. Свыше половины средств (около 4,4 млрд дол.) планируется направить на строительство новых и модернизацию существующих электростанций. Под этим подразумевается обеспечение прироста объема выработ-

[28] Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. Официальный сайт Правительства Республики Сербии. URL: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678. (датаобращения: 02.02.2013).

ки электроэнергии в размере 9,5 млрд кВт ч в год к 2015 г. Свыше 0,8 млрд дол. предполагается направить на развитие газотранспортной инфраструктуры внутри страны в целях увеличения возможностей импорта сырья.»[29] Программа осуществления второго приоритета Стратегии, т.е. эффективного использования ресурсов и увеличения энергоэффективности предполагает «достижение показателей, необходимых для стран, претендующих на вступление в ЕС. Предполагается, что в результате реализации данной Программы будет возможным сохранить до 0,6 млн т н.э. энергии, или 600 млн. долл., что может быть направлено на оплату дополнительных объемов импорта энергоресурсов. Для реализации данной программы создано Агентство по энергоэффективности.»[30] Программа развития и осуществления третьего приоритета Стратегии – использования новых возобновляемых источников энергии (ВИЭ) предполагает рост использования энергии биомасс, геотермальной энергии, гелио- и ветроэнергетики, мини ГЭС. Данная программа реализуется как одно из требований Евросоюза к странам-участницам организации. Так в 2009 г. в ЕС была принята Директива 2009/28/ЕС, которая поставила цели по достижению 20 % доли ВИЭ в конечном потреблении энергии в 2020 г. Отметим, что наибольший потенциал для развития Сербии, касающиеся ВИЭ, имеют мини-ГЭС, масштабное строительство которых уже ведется в настоящее время.

Что касается новых энергетических проектов на территории Республики Сербии, самым главным, без сомнения, является проект «Южный поток». В рамках этого проекта, уже реализовано строительство газохранилища «Банатский двор» в 2011 г. Данный проект осуществлен совместным предприятием ОАО «Газпром» и ГП «Сербиягаз». «Хранилище создано на базе одноименного истощенного подземного газового месторождения, расположенного в 60 км к северо-востоку от г. Нови Сад. Активный объем хранения – 450 млн куб. м газа, максимальная производительность на отбор – 5 млн куб. м в сутки. ПХГ обладает также потенциалом для дальнейшего расширения. 21 ноября 2011 г. в Сербии состоя-

[29] Развитие энергетического сектора Балканского Региона. Официальный сайт Российского Энергетического Агентства. URL: http://rosenergo.gov.ru/upload/00014.pdf. (дата обращения: 04.02.2013).
[30] Там же.

лось открытие данного ПХГ. По словам председателя правления «Газпрома» А. Миллера, газохранилище стало первым введенным в строй объектом в рамках проекта «Южный поток»»[31]. Кроме «Южного потока», в Сербии реализуются и другие масштабные проекты, особенно в сфере электроэнергетики. Эти проекты касаются модернизации старых и строительства новых электростанций. «Активно привлекаются иностранные партнеры. Российская компания «Силовые машины» участвует в реновации ГЭС «Джердап 1» и модернизации «Джердап 2». В 2010 г. компания «Техно-промэкспорт» завершила исполнение сервисного контракта для ТЭС Костолац. В 2011 г. ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» подписало соглашение о сотрудничестве по реконструкции объектов теплоснабжения Белграда. Кроме российских, активное участие в электроэнергетических проектах Сербии принимают также немецкие и итальянские компании. Одним из приоритетных направлений развития электроэнергетики Сербии, как уже было отмечено выше, является строительство мини-ГЭС. Сооружение первых мини-ГЭС на реке Ибар началось совместно с итальянской компанией «Сечи Энергетика». Кроме того, планируется реконструкция и строительство 23 маленьких ГЭС общей стоимостью 90 млн евро, причем, ЕБРР предоставит финансирование в размере 45 млн евро, в то время как остальные средства будут предоставлены сербской стороной»[32]. Одним из крупнейших проектов с участием компании «Электроэнергия Сербии» может стать строительство АЭС «Белене» в Болгарии. После определения точной стоимости проекта, сербская компания может предложить участие в проекте третьей стороне. В 2010 г., такое предложение было сделано китайским компаниям[33].

---

[31]«Газпром» называет сербское газохранилище первым объектом «Южного потока». Официальный сайт компании «South Stream Transport AG». URL: http://www.south-stream-transport.com/gas-pipeline/vision-and-objectives. (дата обращения: 21.06.2012).

[32]Развитие энергетического сектора Балканского Региона. Официальный сайт Российского Энергетического Агентства. URL: http://rosenergo.gov.ru/upload/00014.pdf. (дата обращения: 04.02.2013).

[33]См. подробнее: Kinezi kreditiraju Srbiju za Belene. Сайт Независимая газета. URL: http://www.nezavisne.com/posao/privreda/Kinezi-kreditiraju-Srbiju-za-Belene-64591.html. (дата обращения: 06.02.2013).

Если попытаться определить место Сербии в энергетической системе Европы, можно отметить то, что нормативная база в сфере энергетики, благодаря политическим усилиям Сербского руководства стать частью Евросоюза, является все больше совместимой с правилами действующего Европейского acquis communautaire- в сфере энергетики. Это, прежде всего, реализуется путем участия Сербии в Договоре Энергетического сообщества Юго-Восточной Европы, благодаря которому весь Регион Юго-Восточной Европы стал частью единственного энергетического рынка Европы. Сербия является очень активной в рамках ИНОГАТЕ программы, а также одной из стран – учредителей Международного агентства по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА). Помимо этого, Сербия является участником многих международно-правовых документов и конвенций в сфере энергетики и связанных с ней областей. Эти, имплементированные, международно-правовые документы, вместе с внутренними законодательными актами, Законом об энергетике, Законом о трубопроводном транспорте газовых и жидких углеводородов и дистрибуции газовых углеводородов, Стратегией развития энергетики Республики Сербии на период до 2015 г. и другими подзаконными актами, представляют собой основу для развития энергетики и энергетической политики Республики Сербии. Энергетическая деятельность Республики Сербии осуществляется, в основном, на основе «Стратегии развития энергетики Республики Сербии на период до 2015 года», т.е. базируется на пяти основных приоритетах энергетического развития. За прошедшие восемь лет после принятия Стратегии развития энергетики в Сербии было модернизировано и восстановлено ряд электростанций. Была проведена либерализация внутреннего рынка нефтепродуктов. В 2013 г. предполагается открыть внутренний рынок производства и распределения электроэнергии для зарубежных инвесторов. Помимо сектора электроэнергии значительный объем капитальных вложений ожидается в газовом секторе, где существует необходимость в расширении газотранспортной сети страны, что является актуальным в связи с подтверждением участия Сербии в проекте «Южный поток». При этом следует отметить, что самая большая часть зарубежного капитала в энергетический сектор Республики Сербии поступает из России. Покупка российской компанией «Газпромнефть» контрольного пакета ак-

ций компании «Нефтяная индустрия Сербии» (НИС), строительство ПХГ «Банатский двор»,проекты модернизации старых и строительства новых электростанций, в которых участвуют российские компании, а также строительство газопровода «Южный поток», финансируемое на территории Республики Сербии в 100 % объеме российским «Газпромом», приводит к логическому выводу о том, что, не смотря на усилия сербского политического руководства стать частью единого энергетического рынка Европы, и в связи с необходимостью нормативной гармонизации с ЕС, ведущую роль в секторе энергетики Сербии играют отношения с Россией.

МЕХАНИЗМ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ ВТО

Евгений Николаевич Никулин

аспирант Дипломатической Академии МИД РФ

Проблематика разрешения споров ВТО для Российской Федерации, и ее бизнес сообщества является очень актуальной в связи с произошедшим 23.08.2012 г. присоединением нашей страны к ВТО[1].

Правила разрешения споров в рамках ВТО закреплены в «Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров» («Договоренность») – специальном соглашении, правила которого обязательны для всех государств-членов ВТО. В этом состоит главное отличие системы разрешения споров ВТО от системы разрешения споров ГАТТ-47. В ГАТТ-47 различные многосторонние межгосударственные договора имели свои собственные системы разрешения споров.

В отличие от ГАТТ-47 в ВТО создана единая двухуровневая система по разрешению споров, состоящая из двух стадий (этапов):

1. Группы по разрешению споров (*panels* – группы);
2. Апелляционный орган (*The AppellateBody* – апелляция).

Центром всей системы является Орган по разрешению споров (ОРС).

Орган по разрешению споров состоит из представителей всех государств – членов ВТО. В полномочия *Органа по разрешению споров* входит в том числе: утверждение отчетов групп по урегулированию споров и Апелляционного органа, наблюдение за исполнением решений и рекомендаций, прописанных в этих отчетах, утверждение приостановления уступок и других обязательств по «охваченным соглашениям». Кроме того, ОРС информирует советы и комитеты ВТО о спорах, которые относятся к положениям соответствующих «охваченных соглашений». ОРС является

[1] Федеральный закон от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.».

центральной структурой, которая обеспечивает функционирование механизма разрешения споров в ВТО.

Таким образом, Орган по разрешению споров является главным представительным органом в системе разрешения споров, утверждающим отчеты групп и Апелляционного органа.

Секретариат в соответствии со ст. 27 Договоренности оказывает помощь государствам-членам и группам в юридических, процессуальных, исторических вопросах. Особое внимание уделяется развивающимся странам. Кроме того, секретариат ведет реестр лиц, обладающих квалификацией для того, чтобы быть включенными в состав группы по разрешению спора, выдвигает соответствующие предложения.

Основными «рабочими лошадками» по рассмотрению споров и составлению отчетов о возможных способах их урегулирования являются *Группы по разрешению спора*. Эти группы состоят из трех человек, однако стороны спора могут в течение десяти дней с момента образования группы договориться, что их спор будет рассмотрен группой в составе пяти человек. (ст. 8.5 Договоренности).

В соответствии со ст. 8 Договоренности: в состав групп входят высококвалифицированные специалисты государственных и негосударственных структур. Это могут быть лица, выступавшие ранее в качестве члена группы по разрешению спора, или являвшиеся представителями стороны в споре. Это также могут быть представители государств-членов в Секретариате, лица, преподававшие международное торговое право и политику, имеющие публикации в данной области, лица, занимавшие высокие должности в данной сфере. Члены группы должны быть независимы, должны иметь знания и опыт в различных областях. Кроме того, члены группы выступают в личном качестве, а не как представители государств. Поэтому в качестве правила установлено, что граждане государств-членов, являющихся сторонами в споре или третьими лицами, не должны входить в состав группы, рассматривающей дело. Отступление от данного правила может иметь место только по договоренности между сторонами спора. В соответствии со ст. 8.8 Договоренности государства-члены берут на себя обязательства не запрещать своим чиновникам выступать в качестве членов групп по разрешению споров.

Группы, рассматривающие дело формируются *adhoc*, и соответственно, не являются органом ВТО как таковым. *Здесь можно проследить аналогию с арбитражем adhoc.*

Апелляционному органу посвящена ст. 17 Договоренности.

Апелляционный орган является постоянно действующим, что следует рассматривать в качестве одного из выдающихся достижений Уругвайского раунда торговых переговоров.

Апелляционный орган рассматривает апелляции на доклады групп по разрешению спора и проверяет соответствие сделанных в докладе третейской группы выводов положениям соответствующих соглашений системы ВТО. Апелляционный орган состоит из 7 членов, действующих в личном качестве, назначаемых Органом по разрешению споров сроком на 4 года, с возможностью повторного назначения на тот же срок. При этом каждое конкретное дело слушается составом из трех человек.Апелляционный орган состоит из лиц, с признанным авторитетом и с опытом в области права, международной торговли.

Положения Договоренности, которые регламентируют организацию работы Апелляционного органа, довольно кратки. Тем не менее, они выражают самую суть и, по мнению специалистов, заслуживают самой высокой оценки[2]. Более подробно сам процесс рассмотрения дела в Апелляционном органе регулируют «Рабочие процедуры апелляционного обжалования»[3].

Кроме упомянутой выше апелляции, новеллой ВТО в отличии от ГАТТ является правило так называемого «негативного консенсуса» (*negativeconsensus*). Его суть состоит в том, чтобы при принятии решения Органом по разрешению споров ВТО не было консенсуса против принятия данного решения. *Данный принцип фактически придает автоматизм процедуре утверждения отчетов групп по разрешению споров и Апелляционного органа Органом по разрешению споров. Маловероятно, чтобы государство-участник ВТО, в пользу которого принят отчёт, выступало бы против его утверждения Органом по разрешению споров.*

---

[2] См.: Ehlermann C.-D. Some Personal Experinccs as Member of the Appellate Body of the WTO. Florence, 2002.

[3] http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm#para8.5

Кроме того, в Договоренности установлены обязательные сроки для различных стадий рассмотрения дела, что способствует предсказуемости процедуры разрешения спора. В частности, с момента начала консультаций до утверждения доклада Апелляционного органа должно пройти не более 15 месяцев. *Для урегулирования межгосударственных споров подобные сроки, безусловно, являются большим достижением, учитывая, что порою дела даже в национальных судах рассматриваются годами.*

Итак, Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров представляет собой свод правил, который устанавливает двухуровневую систему разрешения споров, вводит практически автоматическое утверждение отчетов Органом по разрешению споров, устанавливает сроки процедур.

Стадии и процесс разрешения спора в рамках ВТО.

Не смотря на то, что система разрешения споров в ВТО является двухуровневой, существует *предварительная обязательная стадия (уровень) разрешения спора – это консультации.* Порядок проведения консультаций определен в ст. 4 Договоренности.

В случае если государство-член ВТО считает, что другое государство-член ВТО нарушает его права, то первое государство может обратиться ко второму с запросом о проведении консультаций. При этом, запрашивающее консультации государство обязано уведомить об этом Орган по разрешению споров и соответствующие Совет и Комитеты ВТО. (Ст. 4.4. Договоренности).

В соответствии со ст. 4.3 Договоренности государство, к которому направлен запрос о консультациях – «ответчик», обязано в течении 10 дней ответить и в течении 30 дней вступить в консультации. Если государство-«ответчик» проигнорирует свои обязательства, то государство-заявитель – «истец» имеет право переходить к следующему этапу процедуры разрешения спора – к разбирательству спора группой. ***(Автор намеренно употребляет судебно-арбитражную терминологию, так как на наш взгляд система разрешения споров в ВТО обладает рядом общих черт, как с судом, так и с арбитражем).***

А в соответствии со ст. 4.7. Договоренности, если консультации начались, но в течение 60 дней с момента получения запроса на проведение консультаций государством – «ответчиком» согласие между сторонами достигнуто не было, – государство-«истец»

также получает право передать спор на разрешение группы. Также «истец» вправе передать спор на разрешение группы в течение вышеуказанного 60-ти дневного срока, если стороны совместно придут к выводу, что консультации не привели к разрешению спора.

Ст. 4.8. Договоренности регулирует ускоренный порядок проведения консультаций в случае, если дело касается скоропортящихся товаров. В данном случае стороны должны приступить к консультациям в срок не позднее 10 дней с момента получения «ответчиком» запроса о консультациях. Если консультации не достигнут результата в течение 20 дней с момента получения «ответчиком» запроса о консультациях, «истец» вправе потребовать создания группы по разрешению спора.

В ст.4.10. Договоренности специально оговаривается необходимость при консультациях уделять особое внимание развивающимся государствам-членам.

Еще раз хотелось бы отметить, что консультации являются обязательной предварительной стадией рассмотрения спора, и стороны не могут перейти к созданию группы по разрешению спора без прохождения консультаций.

По некоторым данным в процессе консультаций в рамках ВТО урегулируются до 53 % споров[4].

Рассмотрение спора группами по разрешению спора – первый уровень (стадия) рассмотрения спора. Производство по делу на данном этапе возбуждается по инициативе государства-«истца», если консультации не привели к разрешению спора.

В соответствии со ст. 6 Договоренности группа учреждается Органом по разрешению спора не позднее следующего заседания ОРС, следующего за тем, на котором государство-«истец» заявило свое требование о создании группы. Заявление должно быть сделано в письменном виде и содержать краткое резюме, содержащее правовые основания для жалобы, достаточные для того, чтобы ясно обозначить проблему.

Как говорилось выше, группа по рассмотрению спора формируется ОРС из высококвалифицированных специалистов госу-

---

[4] См.: Parlin C.C. Part I: Review of the Dispute Settlement Understanding (DSU): Panel 1 A: Stage I – Operation of Consultations, Deterrence And Mediation: Operation of Consultations, Deterrence, and Mediation // 31 Law and Policy in International Business. 2000. P. 567.

дарственных и негосударственных структур в соответствии со ст. 7.1 Договоренности.

Если стороны не могут прийти к согласию относительно кандидатур в группу в течение 20 дней, то любая из них может обратиться с соответствующим запросом к Генеральному директору ВТО. Последний, после консультаций, принимает решение о составе группы. Данное решение должно быть принято не позднее 10 дней с момента получения соответствующего запроса (ст. 8.7 Договоренности). ***Здесь мы видим некоторую аналогию с международным коммерческим арбитражем, когда в случае если стороны не избирают арбитра, – Председатель арбитража делает это за них. См.например регламент МКАС при ТПП***[5]**.**

Полномочия групп определяются в особом документе о компетенции (termsofreference). Текст этого документа содержится в ст. 7.1 Договоренности: «Исследовать, в свете относящихся к делу положений в (название «охваченного» соглашения(ий), на которые ссылаются стороны спора), вопрос, поставленный перед Органом по разрешению споров (название стороны) в документе (*REQUEST*–требование государства-«истца» о создании группы), и сделать такие выводы, которые помогут ОРС в выработке рекомендаций или даче указаний, предусмотренных в этом/этих соглашении(ях)». Стороны вправе договориться о применении другого документа о компетенции в течение 20-ти дневного срок с момента создания группы по разрешению спора.

Срок рассмотрения дела, с момента учреждения группы и до момента, когда окончательный доклад направляется сторонам спора, не должен превышать шесть месяцев.

Непосредственно процедуре рассмотрения спора группой посвящена ст. 12 Договоренности, а также приложение № 3 к Договоренности. Эта процедура является весьма гибкой для того, чтобы обеспечить составление группами высококачественных отчетов и, одновременно, избежать затягивания процесса. Группа составляет график рассмотрения спора, а также точные сроки для предоставления сторонами письменных материалов в Секретариат, который, в свою очередь, немедленно передает их группе, а также другой стороне спора. Сторона-«истец» предоставляет свое первое

[5] http://www.tpprf-mkac.ru/ru/lregl/reglrus

заявление первой, затем сторона-«ответчик». ***Здесь мы видим некоторую аналогию с государственным арбитражным процессом. См. например ст. 164 АПК РФ[6].*** Все последующие заявления подаются одновременно.

По результатам рассмотрения дела группа составляет письменный отчет для Органа по разрешению споров. С момента создания группы и до момента составления отчета, как правило, не должно проходить более шести месяцев. В случае со скоропортящимися товарами – три месяца. В любом случае данные сроки не должны превышать девяти месяцев.

Статьи 12.10 и 12.11 Договоренности предоставляют дополнительные льготы развивающимся странам-членам, в том числе по срокам.

Группа по разрешению спора может приостановить свою работу в любое время по требованию стороны – «истца» сроком не более 12 месяцев.

В дополнение приложение № 3 к Договоренности устанавливает, что группа по разрешению спора проводит свои совещания в закрытом режиме. Стороны и другие заинтересованные лица присутствуют на заседаниях группы только по приглашению самой группы.

На первом основном заседании сначала выслушивается сторона-«истец», затем, на том же заседании, выслушивается сторона-«ответчик». Третьим лицам также предоставляется право представить свои точки зрения на первом основном заседании, либо позднее в течение всего процесса.Свои официальные возражения стороны представляют на второе основное заседание группы. Причем первой предоставляется слово стороне – «ответчику».

Члены группы вправе задавать вопросы сторонам в любое время. Стороны и третьи лица обязаны дублировать в письменном виде все свои устные заявления. Все письменные заявления стороны должны быть доступны другой стороне и третьим лицам. ***Здесь мы снова видим аналогию с судебно-арбитражной системой.***

Ст. 15 Договоренности предусматривает изготовление группой по рассмотрению спора *промежуточного отчета*. Происхо-

---

[6] http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=154015; div=LAW;rnd=0.593629393260926

дит это следующим образом: после заслушивания возражений и устных выступлений группа изготавливает описательную часть проекта отчета и направляет ее сторонам спора. Стороны в течение срока, установленного группой, представляют в письменном виде свои комментарии. По истечению установленного периода для предоставления комментариев группа подготавливает промежуточный отчет, содержащий описательную часть и выводы группы. В течение срока установленного группой, до распространения окончательного отчета между государствами-членами, стороны вправе представить группе письменное требование пересмотреть отдельные моменты промежуточного отчета. По требованию стороны группа проводит дополнительное заседание в связи с этими вопросами. Если письменные требования от сторон не поступают, – промежуточный отчет считается окончательным и немедленно направляется государствам-членам.

Статья 16 Договоренности регулирует утверждение окончательного отчета группы Органом по разрешению споров. Срок на утверждение отчета группы составляет не менее 20 и не более 60 дней. Исключения составляют два случая:

1. Если сторона спора подала апелляцию. Тогда утверждение отчета откладывается до вынесения заключения по делу апелляционной инстанцией;

2. Если Орган по разрешению споров консенсусом решит не утверждать отчет группы.

Рассмотрение спора в апелляционной инстанции– второй уровень (стадия) рассмотрения спора. Здесь производство возбуждается по заявлению стороны в споре. Данная инстанция является нововведением по сравнению с процедурой ГАТТ. Апелляционное производство регламентируется ст. 17 Договоренности, а также «Рабочими процедурами апелляционного обжалования».

Постоянно действующий Апелляционный орган учреждается Органом по разрешению споров, слушает апелляционные жалобы на отчеты групп по разрешению спора, проверяет соответствие сделанных в отчете третейской группы выводов положениям соглашений системы ВТО. Обжаловать отчет группы может только сторона, но не третье лицо. Однако третьи лица имеют право представлять письменные заявления по делу, а также право быть выслушанными Апелляционным органом. Все члены Апелляционно-

го органа – юристы, в отличие от членов групп по разрешению спора. Апелляционный орган рассматривает дело с точки зрения права, не факта. ***Здесь прослеживается аналогия с кассационной инстанцией в арбитражном суде (ст. 286 АПК РФ)***[7]. Апелляционный орган вправе оставить в силе, изменить или отменить выводы группы по разрешению спора.

В соответствии с Договоренностью рассмотрение апелляционной жалобы должно быть окончено в 60-ти дневный срок; максимум 90 дней. Причем в этом случае Апелляционный орган должен проинформировать ОРС о причинах невозможности составить отчет за 60 дней.

На наш взгляд установление и, конечно, исполнение данных сроков является важной гарантией соблюдения прав государств-членов ВТО на быстрое рассмотрение спора.

Процедура рассмотрения спора Апелляционным органом является конфиденциальной. Члены Апелляционного органа регулярно собираются и обсуждают вопросы практики и процедуры. Компетенцией принимать конкретное решение по конкретной апелляции обладают трое членов Апелляционного органа, слушающих дело, однако «обмен мнениями» дает возможность использовать опыт всех членов Апелляционного органа. (ст. 4 Рабочих процедур апелляционного обжалования).

«Рабочие процедуры апелляционного обжалования» представляют собой самостоятельный документ, который регулирует процесс рассмотрения спора Апелляционным органом. Данный документ требует отдельного внимания. Его подробному анализу будет посвящена следующая статья.

***В завершение хотелось бы еще раз отметить актуальность данной статьи с учетом присоединение РФ к ВТО и в этой связи привести цитату*:** «После 20-летних переговоров Россия стала участником ВТО, приняв общие правила игры. Получила возможность не только пользоваться ими, но и влиять на их формирование». *Премьер-министр Д.А. Медведев. Время простых решений прошло. Ведомости, 27.09.2013 г.*

---

[7] http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=154015;div=LAW;rnd=0.593629393260926

23.12.2014 г. Россия в соответствии со ст. 4.4 Договоренности обратилась к Евросоюзу с запросом о проведении консультаций относительно антидемпинговых мер на импорт из России[8], тем самым переведя для себя рассматриваемое в данной статье из теоретической в практическую плоскость.

[8] http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm

СООТНОШЕНИЕ РЕГУЛЯТИВНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВА С ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ИНВЕСТИЦИОННЫМ ДОГОВОРАМ

Анастасия Алексеевна Рогозина

аспирант кафедры международного и европейского права Уральской государственной юридической академии

Международное инвестиционное право в целом регулирует противоположные интересы государства, принимающего инвестиции, и иностранного инвестора. «С одной стороны, действует общепризнанный принцип международного права – экономический суверенитет государств, в силу которого государство обладает правом обращения частной собственности в собственность государства. С другой стороны, частные интересы инвестора требуют соблюдения определенных минимальных стандартов обращения, с тем, чтобы инвестор мог получить прибыль от использования своих инвестиций»[1]. Международные стандарты обращения с иностранным инвестором можно классифицировать на абсолютные и относительные. Особняком стоит минимальный стандарт обращения с иностранным инвестором, о необходимости соблюдения которого страны договорились только в конце XX в.[2] В арбитражной практике трибунала НАФТА можно проследить эволюцию принципа справедливого и равного обращения и его соотношения с минимальным стандартом обращения с иностранными инвесторами. В деле *MetalcladvMexico*[3] трибунал связал стандарт справедливого и равного обращения с обязательством государства действовать «явным и предсказуемым образом» (*inatransparentandpredictable-*

---

[1] Райнер Хаусманн. Инвестиционные договоры с иностранными инвесторами. Цит. по: Правовые аспекты инвестиционных договоров: сборник статей / под ред. А. Алиева, С. Крупко, А. Трунка. С. 22.

[2] Там же. С. 23

[3] Metalclad v United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award, 30 August 2000.

way). В делах *SD Mayers и Pope&Talbot*[4] трибуналы не вдавались в значение стандарта. В деле *SD Mayers* – нарушение нормы МП не всегда имеет определяющее значение, имело ли место нарушение стандарта, но в данном деле нарушение иного положения Договора НАФТА образует нарушение стандарта. В деле *Pope&Talbot* требование справедливости, установленное в ст. 1105 Договора НАФТА, не является эквивалентным минимальному стандарту обращения. Стороны решили установить большие гарантии защита по сравнению с минимальным стандартом. В процессе рассмотрения данного дела Комиссия НАФТА по свободной торговле выступила с Заявлением о толковании (*NoteofInterpretation*), где говорилось, что нормы обычного международного права нашли свое воплощение в ст. 1105 (первые 2 параграфа Заявления). В третьем параграфе Заявления, в противоречие с выводами, к которым пришел трибунал в деле *SD Mayers*, Комиссия установила, что нарушение иного положения Договора НАФТА не образует нарушение стандарта. Таким образом, стороны Договора НАФТА данным Заявлением о толковании хотели противопоставить концепцию минимального стандарта стандарту, закрепленному в договоре. После этого трибунал вынес решение, отвергнув аргумент ответчика о том, что в данном деле должен применяться стандарт из дела *Neer*[5]. С тех пор уровень гарантий, предоставляемых иностранному гражданину, возрос.

Что касается арбитражной практики по двусторонним инвестиционным договорам, то в ней выделялись два противоречивых вывода трибуналов: первый в делах *TecmedvMexico, OEPCvEcuador, CMSvArgentina*[6], где было признано, что стандарты идентичны

---

[4] Investment Treaty Law. Current Issues II: Nationality and Investment Treaty Claims, Fair and Equitable Treatment in Investment Treaty Law. Edited by Federico Ortino, Lahra Liberty, Audley Sheppard and Hugo Warner. British Institute of International and Comparative Law, 2007. P. 100–104. См.: Myers (SD) Inc v Canada, UNCITRAL, Award of 12 November 2000, Second Partial Award, October 2002, Pope&Talbot v Canada Award on Motion to Dismiss, 26 January 2000, Interim Award, 26 June 2000.

[5] См.: USA (LF Neer) v Mexico (Neer Claim) (1927).

[6] Tecmed v Mexico ICSID Case No. ARB(AF)/00/2, Award, 29 May 2003, Occidental Exploration and Production Company v Republic of Ecuador [2005] EWCA Civ, CMS Gas Transmission Co v Argentina ICSID Case No. ARB/01/8 Decision of the Tribunal on Objections to Jurisdiction of 17 July 2003, Award, 20 April 2005 Award, 12 May 2005, Decision on Annulment, 25 September 2007.

в обычном международном праве и по двусторонним инвестиционным договорам; второй в деле *Salukav Czech Republic*[7], в котором трибунал признал, что гарантии инвестора по обычному международному праву ниже, чем по двустороннему инвестиционному договору.

Есть различие между самоограничением государства по инвестиционным контрактам с иностранным инвестором, которые не регулируются нормами международного публичного права, и теми нормотворческими полномочиями, которые государство осуществляет. Если речь идет об инвестиционных контрактах, то «самоограничение суверенитета государства-реципиента посредством стабилизационной оговорки допустимо, поскольку невозможно воспрепятствовать отказу государства от осуществления суверенных прав в отношении физического или юридического лица-субъекта частного права»[8]. При этом «государство-реципиент инвестиций может в любой момент отказаться от своих обязательств по заключенному с иностранным инвестором договору, если того требуют интересы общества. Данное государство при этом действует добросовестно и выплачивает соответствующую компенсацию»[9]. Невозможно принудить государство выполнять свои обязательства. Во втором случае существует проблема осуществления государством своих суверенных прав. Необходимо определить, насколько государство свободно в регулировании таких сфер общественной жизни, как экология, права человека и т. д., если оно «связано» обязательствами по двусторонним инвестиционным договорам или минимальным стандартом обращения с иностранным инвестором.

Универсальной нормой международного права является положение ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров о том, что участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Двусторонние международные инвестиционные соглашения имеют более чем полувековую историю. Некоторые (в основном, более ранние) являются менее детальными, а потому

---

[7] Saluka v Czech Republic, Supreme Court, 7 September 2006.

[8] Райнер Хаусманн. Инвестиционные договоры с иностранными инвесторами... С. 23

[9] Там же. С. 40.

несут риск инвестиционного арбитражного разбирательства для государства и взыскания значительных сумм компенсации в пользу иностранных инвесторов[10]. Таким образом, пределы проверки соблюдения двусторонних инвестиционных соглашений арбитрами могут быть очень широкими, позволяющими частным, по существу, институтам давать оценку, в том числе, законодательным актам государства, напрямую не связанным с регулированием инвестиционной деятельности.

В связи с этим в научной литературе предпринимались попытки осмысления «объема» согласия государства на арбитражное разбирательство[11], велись дискуссии о характере прав инвестора и их сопоставимостью с правами человека[12], выдвигались предложения о создании единого инвестиционного международного суда, который бы интерпретировал нормы инвестиционных соглашений более последовательно и не вызывал бы сомнений в своей беспристрастности. Как бы то ни было, арбитражи чаще трактуют юридическую неопределенность двусторонних инвестиционных соглашений в пользу инвестора[13], подобно тому, как это делается при рассмотрении нарушений прав человека.

Классическим делом, касающимся защиты окружающей среды, является дело *MetalcladvMexico*. Любопытным в этом деле является то, что некоторые ориентиры для регулятивной деятельности Мексики содержались в Договоре НАФТА[14]. Однако «Мексика не выдвинула этих аргументов, вследствие чего арбитраж ограничился общими аргументами толкования НАФТА и аргумен-

---

[10] Во избежание этого стороны могут обратиться с Заявлением о толковании, как в делеPope&Talbot.

[11] Gus Van Harten. Investment Treaty Arbitration and Public Law. OxfordUniversity-Press, 2007. P. 62-68.

[12]ЛабинД. К. Международное право по защите и поощрению иностранных инвестиций. М.: ВолтерсКлувер, 2008. С. 216–218; Tillmann Rudolf Braun. Globalization-drivenInnovation: TheInvestoras a Partial Subject in Public International Law – An Inquiry into the Nature and Limits of Investor Rights. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2286607 (дата обращения: 01 марта 2014 года).

[13] Это привело к появлению более детальных двусторонних инвестиционных договоров, но не решило проблему соотношения, обозначенную в заглавии статьи.

[14] Глава 11 Договора НАФТА.

тами, основанными на положениях национального права»[15]. Далее эта проблема соотношения проявлялась в делах *TecmedvMexico, SDMayersvCanada, Methanexv. UnitedStates*[16] и других.

В изученной автором научной литературе прослеживаются две основные точки зрения относительно регулятивных полномочий государства:

1. регулятивные полномочия обусловлены только формулировкой двустороннего инвестиционного договора, даже если она не детализирует, какие именно полномочия государство вправе осуществлять[17];

2. регулятивные полномочия сохраняются у государства независимо от того, сказано об этом в двустороннем инвестиционном договоре, или нет (со ссылкой на дела *Tecmed v Mexico, LG&EvArgentina*)[18].

Более обоснованной представляется именно вторая точка зрения, так как в ней учитывается природа международного инвестиционного арбитражного разбирательства, её отличие от коммерческого арбитража, а также природа прав иностранного инвестора по инвестиционным соглашениям.

---

[15]Соотношение права иностранных инвестиций и экологического права: сборник статей / А. Алиев, А. Базарбаева, Д. Байдельдинов и др.; под ред. А. Алиева, С. Крупко, А. Трунка. М.: Норма, 2012(СПС «Консультанта Плюс»).

[16] Methanex v United States Decision on Petitions from Third Persons to Intervene as Amici Curiae, 15 January 2001, Partial Award, 7 August 2002, Application of Non-disputing Parties for Leave to File a Written Submission, 9 March 2004, Final Award, 3 August 2005.

[17] Jeswald W. Salacuse. The Law of Investment Treaties. Oxford University Press, 2010. P. 348.

[18] LG&E Energy Corporation v Argentina ICSID Case No. ARB/02/1 Decision on Objection to Jurisdiction, 30 April 2004; International Investment Law and Comparative Public Law. Edited by Stephan W. Schill. Oxford University Press, 2010. P. 92.

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ НА МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Михаил Андреевич Татты

студент кафедры мировой экономики
и международных отношений МЭСИ

Экономика и международные отношения. Задумайтесь: насколько неразрывны они стали в последнее время, насколько сложно стало дифференцировать экономические действия от политических. Все переплелось в этом тесном клубке под названием мир. Посмотрите новости и вы увидите: каждое политическое решение, законопроект непосредственно сказываются на экономике, как данной страны, так и мирового сообщества (если решение носило внешнеполитический характер), и наоборот – любое изменение в экономике находит свое отражение, как во внешней политике страны, так и во внутренней. В чем же причина такой тесной взаимосвязи? Какова суть международных отношений? Какое влияние оказывают макроэкономические процессы на них а также на мировое сообщество в целом?

В наше время стремительно проходит процесс все большей глобализации. Страны присоединяются к различным интеграционным группировкам, происходит все большее слияние как экономических, так и политических курсов данных государств. И в связи с данным явлением в мире происходит активное развитие и укрепление международных отношений (*«Международные отношения – (internationalrelations) совокупность экономических, политических, правовых, дипломатических, военных, культурных и других связей и отношений между государствами, социальными, политическими, экономическими силами (субъектами), действующими на мировой арене»*[1]), а следовательно политических, правовых, дипломатических, военных и других связей. Давайте же рассмотрим некоторые примеры влияния макроэкономических процессов на

[1] Халипов В.Ф., Халипова Е.В. Власть. Политика. Государственная служба: словарь. М.: Луч. 1996.

международные договоренности стран, на их действия на мировой арене.

Обратимся к истории. 11 сентября 1973 г. в Южноамериканской стране Чили прошел военный переворот, который привел к свержению народно избранного президента Сальвадора Альенде и правительства Народного единства[2]. В результате к власти пришел генерал Аугусто Пиночет. Что же послужило причинами переворота в данной стране?

Существует мнение, что все это было спланировано ЦРУ США и реализовано непосредственно при его участии, а следовательно и с подачи правительства США. Сальвадор Альенде был социалистом. Он ставил перед собой «*задачу сделать Чили социалистической страной*»[3]. Реализуя данную задачу, он за годы своего правления (4 сентября 1970 – 11 сентября 1973) провел национализацию промышленных предприятий и банков, провел экспроприацию земель, которые потом распределил среди малоземельных и безземельных крестьян. Также в эти годы были установлены тесные контакты с такими социалистическими странами как Куба и Китай. Чили стала первой страной на Южноамериканском континенте, которая шла по стопам социалистического строя. Естественно Америке это не пришлось по вкусу. Огромное количество предприятий и заводов корпораций США были национализированы в эти годы. Также Чили вышла из сферы влияния американцев и стала представлять непосредственную угрозу для нее (так как, как мы знаем из истории, в те годы была «Холодная война» – противостояние двух сверхдержав: СССР и США, – противостояние двух систем введения экономики: социалистической и капиталистической). Америка не могла позволить, чтобы данная «зараза» проникла в другие страны южного континента, и поэтому было решено провести военный переворот с целью свержения данного «неугодного» режима, и возвращения Чили в русло развития по капиталистическому строю.

С приходом новой власти некогда теплые дипломатические отношения Чили со странами социалистического строя резко ох-

---

[2] Статья «История военного переворота в Чили 11 сентября 1973 года». РИА-новости. URL: http://ria.ru/spravka/20130911/961987777.html

[3] Там же.

ладели. По СССР прокатились демонстрации с лозунгами недовольства военных действий в южноамериканской стране, которые привели к такому резкому переходу от одной политики к другой. Также обострились не без того напряженные отношения между Америкой и странами некапиталистического строя. Тем самым мы видим, что макроэкономические процессы влияют не только на внутреннюю политическую обстановку в стране, но и на международные отношения, на действия страны на мировой арене.

Или же другой пример. Вспомним 2011 г. Война в Ливии. Вооруженные силы НАТО были введены на территорию страны. По официальным данным причиной ввода войск была защита населения от правящего режима, возглавляемого Каддафи. Однако многие эксперты со всего мира утверждают, что это всего лишь ширма: на самом деле основной причиной ввода войск в Ливию были нефть и газ, а точнее право на их добычу.

Ливия – страна, входящая в ОПЕК, богата углеводородным сырьем – нефтью и газом. «*Запасы «чёрного золота» оцениваются в 46 млрд баррелей (крупнейшие в Африке), а его добыча – одна из самых дешёвых в мире. «Голубого топлива» в недрах страны – 1.500 млрд кубометров»*[4]. Именно к данным ресурсам проявили особый интерес такие страны как США, Италия, Франция, Россия и Китай. Что интересно: при Каддафи «*Eni*» – одна из крупнейших компаний Италии по добыче нефти, подписала договор о сотрудничестве с «Газпром», который предоставлял бы ему «*серьезную долю в разработке ливийской нефти и газа*»[5]. Ни для кого не секрет, что наша страна собирается запускать всем известный газопровод «Южный поток». Однако данный проект является прямым и непосредственным конкурентом американского под названием «*Nabucco*». А в связи с тем, что Каддафи предоставлял по договору право «*Eni*» на добычу ливийской нефти и газа, которое она передавала «Газпрому», это делало реализацию «Nabucco» бессмысленным. В данной теории, именно по этим причинам НАТО решило ввести свои войска в Ливию. И действительно, в подтверждение данной гипотезы, можно сказать, что после вторжения и сверже-

---

[4] Игорь Новиков. Статья «Война в Ливии: причиной всему – нефть?». URL: http://newsland.com/news/detail/id/712107/

[5] Статья «Цель НАТО – отрезать Россию от ливийской нефти. (The Real News Network, USA)». URL: http://inosmi.ru/therealnews_com/20110517/169465585.html

ния Каддафи и его режима, основные привилегии и договоры на добычу нефти получили американские компании и французская компания *«Total»*. Компания же «*Eni*» потеряло огромную часть местности по разработке ливийской нефти, и отложила сделку с «Газпром»[6].

Эксперты же придерживающиеся другой гипотезы, утверждают, что основой для данных военных действий НАТО послужила активная политическая позиция Каддафи. Он предлагал объединить африканские государства в одно единое «Соединенные штаты Африки» с одной общей армией. Также полковник призывал африканские страны отказаться от расчетов в долларах[7]. США не могло допустить, чтобы такой огромный сегмент рынка отказался от расчета в долларах. Тем самым был бы снижен спрос на доллар, а это тем самым бы вызвало понижение его курса, и привело бы к существенному кризису платежного баланса Соединенных Штатов Америки, что подорвало бы в существенной мере экономику страны. Данная гипотеза тоже имеет свое подтверждение. Так как после свержения правящего режима, новое руководство Ливии дало привилегии на добычу нефти американским компаниям и продолжило расчеты в долларах США.

Как видно, в обоих случаях причинами ввода вооруженных сил НАТО послужили экономические явления. Данные экономические явления нашли свои отражения в международных отношениях стран (кооперация правительства США, Франции, Англии и Италии против борьбы с Каддафи). Таким образом мы видим, что макроэкономические процессы явились прямой причиной военных действий в Ливии, а также кооперирования ряда стран.

Рассмотрев два этих простейших примера, любой из нас может сделать очевиднейший, на мой взгляд, вывод: экономика и политика (а следовательно и международные отношения) неразрывно связаны, и это находит свое яркое подтверждение в нашей жизни. Они настолько стали интегрированы друг с другом, настолько крепко связаны, что дифференцировать эти две сферы не представляется возможным. Каждый из нас это прекрасно понима-

---

[6] Статья «Цель НАТО – отрезать Россию от ливийской нефти. (The Real News Network, USA)». URL: http://inosmi.ru/therealnews_com/20110517/169465585.html

[7] Новиков И. Статья «Война в Ливии: причиной всему – нефть?». URL: http://newsland.com/news/detail/id/712107/

ет. Все осознают, что всегда все действия в политике, как внешней, так и внутренней, имеют под собой фундамент, чаще всего это экономический фундамент. Отрицать это будет бессмысленно. Ведь если бы не было экономики у государства, то как вообще могло бы оно существовать, как мог бы стоять дом, не имея «несущих стен»? Вот именно, никак. Поэтому правительство всячески пытается, и всегда пыталось улучшить экономическую ситуацию в стране через политику, международные отношения. Вот почему мы наблюдаем такое тесное слияние этих двух сфер.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ВОЗНИКШИЕ У РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ВСТУПЛЕНИИ В ВТО

Денис Сергеевич Холмин

студент Юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых

В свете последних событий связанных с ситуацией вокруг присоединения Крыма к России, остро встал вопрос возможного применения по отношению к Российской Федерации санкций со стороны государств-членов Всемирной Торговой Организации (ВТО).

Все страны-члены ВТО принимают на себя обязательства по выполнению основных положений многосторонних торговых соглашений и юридических документов. Они состоят из норм, которые регулируют отношения, связанные с торговлей товарами, услугами, инвестициями, а также с торговыми аспектами интеллектуальной собственности между государствами-участниками ВТО, а также и другими таможенными территориями.

К ним относятся нормы Соглашения об учреждении организации, акты, которые принимают органы Всемирной торговой организации, а также те соглашения и акты, которые составляют «пакет ВТО».

Право ВТО образует комплексный международно-правовой институт, являющийся центральным звеном международного торгового права.

Внутренние правовые режимы государств-участников ВТО, которые касаются торговли, являются объектом права ВТО. В результате имеет место объединение внутренних правовых и экономических систем, которые находятся под международным контролем органов ВТО. Также происходит сужение государственной компетенции в части регулирования импорта и экспорта, а также внутренней торговли, потому как часть полномочий государств передается международной организации. Передача полномочий «наверх» происходит в связи с существованием примата права ВТО над внутренним правом государств-участников, т.е. если воз-

никнет противоречие между внутренним правом и правом ВТО в каком-либо вопросе, то будет действовать норма права ВТО, а норма внутреннего права будет изменена.

Многие государства-участники ВТО со временем начинают не просто приводить свое законодательство в соответствие с законодательством торговой организации, но и для получения каких-то более выгодных условий на международном рынке превращаются, с точки зрения экономического законодательства в часть общей системы, а этому могут быть подвержены еще больше развивающиеся страны, такие как Россия. Россия должна четко выделять и контролировать те процессы, которые могут привести к потери национальных особенностей права.

Иначе говоря, вступив в ВТО, Россия не должна терять особенности своей правовой семьи. На данный момент требования, которые выполнила РФ по приведению в соответствие своего законодательства к праву ВТО: в таможенном, гражданском, и иных отраслях права, медленными шагами ведут ее к большим изменениям в собственном законодательстве.

Так же стоит отметить, что, став членом ВТО, *Российская Федерация должна будет выполнить и те обязательства, которые пока не значатся в документах данной организации.* Например, обязательства по полной либерализации доступа ТНК к природным ресурсам страны и др.

Происходит сужение суверенных прав государств по поводу регулирования инвестиционных процессов на территории своей страны. Так, транснациональные корпорации получат право в судебном порядке оспаривать те национальные законы, которые снижают прибыли ТНК от производственно-инвестиционной деятельности в соответствующих странах.

Следует отметить, что по ныне действующим правилам ВТО, суверенитет России над своими природными ресурсами может быть сильно ограничен. Взять, например, полезные ископаемые. Как известно, приоритет в доступе к эксплуатации месторождений, согласно российскому закону о недрах (впрочем, это общемировая норма), имеет та компания, которая проводила геологическую разведку и сумела открыть месторождение. **В течение двадцати лет российская геологоразведка медленно умирала, сегодня она не может решать серьезных задач по расширению**

минерально-сырьевой базы российской экономики. В Россию придут мощные специализированные компании с Запада. 80 % мирового рынка геологической разведки запасов минерального сырья сегодня контролируется 4-мя гигантскими западными корпорациями. Может усилиться процесс перехода минерально-сырьевой базы России под контроль ТНК[1].

Если рассуждать о санкциях государств – членов ВТО, то они не могут их ввести напрямую против Российской Федерации по вопросам, которые входят в сферу регулирования организации. По вопросам, которые входят в ведение ВТО, применение санкций практически невозможно, правовых оснований для этого нет. По правилам ВТО новые санкции возможны только в том случае, если они применяются в военное время и по решению ООН.

Другим оправданием применения санкций может быть наличие существенной угрозы интересам национальной безопасности того или иного государства – члена ВТО. Это должно быть именно, то государство, которое применяет санкции. Но с другой стороны ВТО может создать для России непосильные условия, которые могут привести к таким последствиям как, например:

– уничтожение или резкое сокращение производства во многих отраслях промышленности;

– потеря Россией продовольственной безопасности и запрет промышленной политики;

– увеличение тарифов на электричество и другие энергоресурсы;

– отмена льгот по НДС;

– поглощение или уничтожение отечественных финансовых институтов;

– значительное увеличение оттока капитала и отсутствие дополнительных прямых инвестиций;

– увеличение оттока квалифицированной рабочей силы;

– снижению платежеспособного (очень невысокого по западным меркам) спроса на отечественные и импортные товары среди населения России;

– невозможность модернизации промышленности;

---

[1] Катасонов В.Ю. ВТО и Россия: о природных ресурсах и преступных сообществах (III) 2012.

– нарастающая фрагментация и регионализация страны;

– деградация социальной сферы;

– нанесение ущерба информационной и национальной безопасности России;

– ущерб налоговой и валютной политики государства;

– ослабление экологического законодательства;

– ослабление защиты потребителей [2].

Если же к России будут применены такие условия, то выход из этой странной, но легко просчитываемой ситуации для России – лишь в одностороннем отказе от всех своих обязательств и выходе из состава членов ВТО (ст. 15 Устава ВТО)[3].

1. По правилам ВТО выход страны из этой организации возможен при уплате крупных штрафов.

2. Размер штрафов определяется величиной ущерба, который могут понести другие участники (в конечном счете – ТНК) от выхода данной страны из ВТО.

3. Ущерб транснациональных корпораций от потери свободного доступа к природным ресурсам России будет оценен в те самые 40 трлн дол. (стоимость национального природного богатства).

4. Таким образом, **расплатиться за свой выход из ВТО Россия может только (условно) самой собой. То есть своей территорией со всеми природными ресурсами на ее поверхности и в ее недрах.**

5. Однако в этом случае главные «бенефициары» ВТО – ТНК – вынуждены будут прибегнуть к «аргументу последней инстанции» – военной силе.

Но с другой стороны, объявленная Западом экономическая война может пойти России даже на пользу, так как постановка вопроса об ограничении торговли должна подтолкнуть Россию к активной работе по созданию собственной международной системы межбанковских расчетов и в этом нас поддержит целый ряд стран. Прекращение сотрудничества с зарубежными компаниями и исключение России из ВТО может послужить стимулом для возрождения отечественной промышленности и сельского хозяйства.

---

[2] Россия против ВТО. URL: http://stop-vto.ru/. Последствия Вступления России в ВТО 2012.

[3] Устав ВТО Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации (Марракеш, 15 апреля 1994 г.)

Чтобы вести эффективную борьбу в рамках «экономической войны», необходим целый ряд срочных мер: 1. Быстрое сокращение объемов международных валютных резервов Российской Федерации. 2. Перестройка работы центрального банка 3. Сворачивание частных инвестиций российских организаций и компаний за рубежом. 4. Введение запретов на свободное трансграничное движение капитала[4].

Если же Россия сохранит членство внутри ВТО, то одной из первостепенных задач является выработка и реализация собственной стратегии в рамках ВТО и влияния на дальнейшее развитие данного института. Чрезвычайно важно избежать больших изменений в собственном законодательстве и вмешательства в суверенитет страны под влиянием права ВТО. С моей точки зрения это можно сделать путем эволюционного изменения ВТО изнутри, а именно объединением России с другими государствами со схожей правовой семьей (Романо-Германской) внутри организации в блоки и альянсы для диктования собственных экономических основ, а также процедурных и процессуальных норм. В настоящий момент внутри ВТО количество альянсов и блоков насчитывается более десяти. Страны с совпадающими или близкими торгово-экономическими интересами и правовыми системами объединяются в неформальные группы для координации и укрепления своих позиций по конкретным вопросам. Естественно, Россия могла бы не только стать участницей ряда существующих альянсов и блоков, но и сформировать новые, исходя из своих интересов.

Подводя итог, хотелось бы сказать, что Россия наиболее сильно ощутила влияние ВТО после вступления в данную организацию, когда взяла на себя обязательства по приведению в соответствие своего законодательства к праву ВТО и теперь в свете последних политических событий может быть подвергнута санкциям со стороны экономического сообщества. Данные обязательства и санкции грозят России большими изменениями в собственном законодательстве и экономическом устройстве. Поэтому РФ должна принять ряд мер описанных ранее для стабилизации и улучшению ситуации.

---

[4] Яшина Г. Европейские санкции: вред или польза для России? 2014.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

ЗАПРЕЩЕНИЕ ВЕРБОВКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ-СОЛДАТ ПО МГП

Асланбек Камаудиевич Бисултанов

аспирант кафедры международного права юридического факультета Российского университета дружбы народов

Войны и вооруженные конфликты всегда являлись постоянными явлениями в истории человечества. Главным средством, оружием войны, считается армия. Уже давно существует разграничение между участвующими (непосредственно воюющими) и не участвующими, в вооруженном конфликте, лицами.

С древнейших времен дети участвовали в различных войнах и конфликтах, на правах вспомогательных сил, будь то оруженосцами, музыкантами, использовались для передачи сообщений.

Но в современном мире, принято считать, что дети – самые беззащитные жертвы войны, ведь дети могут не только наблюдать ужасы войны, а становятся непосредственными участниками боевых действий. Но, к сожалению, существует практика использования детей в качестве солдат. Речь идет не только о непосредственном участии в боях, но и о выполнении вспомогательных, так называемых обеспечительных, функциях. Например, переноска амуниции, помощь раненым, что также связано с тяжелыми физическими и психологическими нагрузками.

В соответствии со ст. 1 Конвенции о правах ребенка 1989 г.: «…ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»[1].

[1] Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 44/25 от 20 ноября 1989 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 25.03.2014 г.).

Детей, во время вооруженных конфликтов, можно смело отнести к гражданским лицам, следовательно, ни о какой вербовке или использовании в боях, теоретически, не может быть и речи.

В соответствии со статьей 51 Дополнительного протокола I 1977 г., Гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями[2]. В случае сомнения, является ли то или иное лицо «гражданским», принято считать его таковым.

В международном гуманитарном праве также существует понятие режима специальной защиты. С точки зрения объема и целей правовой режим специальной защиты в сущности аналогичен режиму общей защиты. Отличительная особенность норм, определяющих режим специальной защиты, состоит в том, что они устанавливают, в частности, дополнительные меры, направленные на обеспечение защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта и, как правило, подробно регламентирует порядок предоставления такой защиты и условия, при которых она перестает действовать[3].

В соответствии с п. 1 ст. 77 Дополнительного протокола I к Женевским Конвенциям 1949 г.: «Дети пользуются особым уважением, и им обеспечивается защита от любого рода непристойных посягательств. Стороны, находящиеся в конфликте, обеспечивают им защиту и помощь, которые им требуются ввиду их возраста или по любой другой причине»[4].

Из этой же статьи следует, что дети, не достигшие 15-летнего возраста, не могут принимать участие в боевых действиях. При этом воюющие стороны обязаны предпринять всевозможные меры по недопущению таких лиц к участию в военных действиях.

Что касается конфликтов немеждународного характера, то специальная защита предоставляется детям п. 3 статьи 4 Дополни-

---

[2] Дополнительный протокол от 8 июня 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и дополнительные протоколы к ним. М.: МККК, 2001.

[3] Калугин В.Ю. Курс международного гуманитарного права. Минск: Тесей, 2006. С. 202.

[4] Дополнительный протокол от 8 июня 1977 года к Женевским конвенциям…

тельного протокола II к Женевским Конвенциям, в соответствии с которым: «детям обеспечивается необходимые забота и помощь»[5], там же говорится и про возраст, а именно «дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы и им не разрешается принимать участие в военных действиях».

В итоге – международное гуманитарное право предоставляет детям защиту двух видов: общую и специальную.

Участие детей в боевых действиях запрещается военными уставами и наставлениями многих стран. Средний возраст поступления на службу в ряды вооруженных сил в европейских и североамериканских государствах – от 16 до 18 лет. В целом, норма «дети не должны вербоваться в вооруженные силы или вооруженные группировки», практикой большинства государств устанавливается в качестве нормы обычного международного права, применяемой как во время международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов.

Случаи вербовки и использования детей в вооруженных конфликтах были замечены и осуждались многими государствами и международными организациями в различных африканских государствах (Сьерра-Леоне, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Либерия, Уганда, Южный Судан) и на территории Азии (Мьянма).

Не всегда такие деяния оставались безнаказанными. В соответствии со статутом Международного уголовного суда «набор или вербовка детей» в вооруженные силы или группировки входит в состав «военного преступления» как во время международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов[6]. Призыв или зачисление детей, не достигших 15-летнего возраста, в вооруженные силы или группы, или их использование для активного уча-

---

[5] Там же.

[6] Римский статут Международного Уголовного Суда от 17 июля 1998 г. URL: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute%28r%29.pdf (дата обращения: 25.03.2014 г.).

стия в военных действиях, также запрещается в соответствии со ст. 4 Устава Специального суда по Сьерра-Леоне[7].

Одним из самых известных можно назвать процесс над Томасом Лубангу Дьило, лидера так называемого «Союза конголезских патриотов за примирение и мир» и командующего его военизированным крылом «Патриотические силы освобождения Конго», который обвинялся в призыве на воинскую службу детей в возрасте до 15 лет, в Международном Уголовном Суде. В начале 2000-х гг., военизированным крылом Союза конголезских патриотов за примирение и мир проводился набор в свои ряды молодежи, включая детей младше 15 лет. Набор осуществлялся как на добровольной, так и на принудительной основе.

14 марта 2012 г., после многих шести лет разбирательств, Судебная палата I Международного уголовного суда, признала Томаса Лубанга Дьило виновным: в наборе и вербовке детей в возрасте до 15 лет в состав вооруженных групп и их использовании для активного участия в боевых действиях в контексте вооруженного конфликта немеждународного характера с 1 сентября 2002 г. До 13 августа 2003 г. Томас Лубанга Дьило был приговорен к 14 годам лишения свободы[8].

С похожей проблемой сталкивался и Специальный Суд по Сьерра-Леоне, во время процесса по делу Чарльза Тейлора (бывшего президента Либерии). Он был признан виновным в пособничестве и подстрекательстве, направленных на совершение военных преступлений. Одним из пунктов обвинения являлось: «набор и вербовка детей, не достигших 15-летнего возраста, в вооруженные силы или группы и их использование для активного участия в военных действиях…».

Такие решения создают очень важную, для международного сообщества и опасную, для нарушителей, практику. Наглядно показывается, что будучи простым командиром или даже главой го-

---

[7] Устав Специального суда по Сьерра-Леоне от 16.01.2002 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/bylaws/charter_sierra.pdf (дата обращения: 25.03.2014 г.).

[8] (The prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo) URL: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200106/Pages/democratic%20republic%20of%20the%20congo.aspx (дата обращения: 25.03.2014 г.).

сударства, такое серьезное нарушение норм международного гуманитарного права не останется безнаказанным. При этом правительства государств, на территории которых происходит вооруженный конфликт, еще сильнее будут обращать внимание как на предотвращение вербовки детей в вооруженные группы, так и на нарушения норм международного гуманитарного права.

Отдельной проблемой является возвращение детей, после участия в боевых действиях, к нормальной жизни. К сожалению, не всегда детей-солдат рассматривают как жертв. Многие из них после этого проводят годы в исправительных учреждениях.

Необходимо улучшать и развивать различные программы по реабилитации, работать над воссоединениями бывших несовершеннолетних солдат с их семьями, лишь так их можно вернуть к нормальной жизни в обществе.

ЗАЩИТА КРАСНОКРЕСТНЫХ ЭМБЛЕМ И НАИМЕНОВАНИЙ – КАК НЕОБХОДИМЫЙ И НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МГП

Раиса Тимофеевна Лукутцова

Председатель Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест»

Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. («Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях», «Об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море», «Об обращении с военнопленными» и «О защите гражданского населения во время войны») и Дополнительные протоколы к ним от 8 июня 1977 г. (касающиеся защиты жертв международных вооруженных конфликтов и жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера) являются одним из базовых столпов международного гуманитарного права (МГП), представляющим собой совокупность международно-правовых норм и принципов, регулирующих защиту жертв войны. В отличие от Гаагских конвенций о законах и обычаях войны, кодифицирующих собственно Международное право вооружённых конфликтов и также включенных как неотъемлемый компонент в комплекс норм МГП, право Женевы представляет собой непосредственно гуманитарное право, которое обеспечивает и максимально полно и всеобъемлюще регламентирует защиту военнослужащих, не находящихся в строю, а также лиц, не принимающих участия в боевых действиях.

Защита всех тех, кого принято называть жертвами вооруженных конфликтов, будучи некогда не более чем вопросом милосердия отдельных индивидуумов или ограниченных в своих возможностях институтов, стала со временем глобальной и масштабной общемировой проблемой и, в конечном итоге, закономерно переплавилась в правовую обязанность и, более того, в международное обязательство государств – участников конфликтов. При этом, что крайне важно, защита, согласно праву Женевы, должна носить не только ретроактивный, но и, главным образом, превентивный характер, не ограничиваясь лишь облегчением участи тех,

кто уже пострадал в ходе боевых действий, в результате ранения, болезни или пленения неприятелем. Смысл защиты, обусловленной Женевскими конвенциями, заключается в том, что она должна всемерно противодействовать увеличению числа жертв войны и обеспечить поддержание их общего количества на максимально возможном низком уровне путем претворения в жизнь реалистичных и в то же самое время достаточно жестких и обязывающих правовых положений. Более того, когда мы говорим о Женевских конвенциях, речь идет не просто о некой совокупности обязательных правил и процедур поведения, а о цельной, взаимосвязанной и гармоничной правовой системе, предусматривающей конкретные санкции за их нарушение.

Одним из ключевых визуализированных элементов международного гуманитарного права является отличительная эмблема, регламентируемая и описанная 1-й Женевской конвенцией 1949 г. («Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях») и предназначенная для защиты или обозначения медицинских (санитарных) формирований, учреждений, персонала и материальной части, защищенных Женевскими конвенциями.

До девятнадцатого века в каждой стране были свои символы, использовавшиеся медицинскими службами вооруженных сил. Эти символы не имели широкой известности, редко пользовались уважением и не обеспечивали никакой правовой защиты.

Первый общепризнанный, единый и универсальный знак был создан путем обратного расположения цветов государственного флага Швейцарии, из уважения к этой стране, чьи граждане: Анри Дюнан и Густав Муанье были инициаторами созыва первой дипломатической Женевской конференции и создания Международного Комитета Красного Креста. Четыре части Женевского красного креста символизировали четыре доблести: умеренность, благоразумие, справедливость и мужество. В августе 1864 г. Дипломатическая конференция, созванная с целью переработки принятых ранее резолюций в договорные нормы, приняла самую первую Женевскую конвенцию. Изображение эмблемы было одобрено участниками конференции в силу своей простоты и легкости распознаваемости. Первая Женевская конвенция признала красный крест на белом фоне в качестве единой отличительной эмблемы, отражающей нейтральность медицинской службы вооружен-

ных сил и призванной обозначить защиту, которая ей предоставляется.

Позднее, в 1876 г. Турция объявила, что в качестве эмблемы будет пользоваться изображением красного полумесяца. После Первой мировой войны в 1929 г. участники новой Дипломатической конференции согласились признать этот опознавательный знак в качестве дополнения к эмблеме Красного Креста. На сегодняшний день 151 национальное общество использует эмблему красного креста и 32 национальных общества – эмблему Красного Полумесяца.

14 января 2007 г. вступил в силу Третий Дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1949 г., регламентирующий использование дополнительной эмблемы наряду с эмблемами Красного Креста и Красного Полумесяца. Новая эмблема получила название эмблемы Красного Кристалла и дала возможность для стран, не желающих принимать уже существующие и действующие эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца, присоединиться к Движению и стать его полноправными членами путем использования альтернативного опознавательного знака.

Таким образом, все вышеперечисленные эмблемы, имеющие отношение к Международному Движению Красного Креста и Красного Полумесяца, являются триединым ключом к осуществлению деятельности по имплементации Международного гуманитарного права – они призваны защищать как самих лиц, пострадавших, в ходе вооруженных конфликтов, так и людей, пришедших к ним на помощь.

Положения международного гуманитарного права устанавливают, какие лица и организации имеют право на использование эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца, определяют условия, при которых эти эмблемы могут использоваться, а также меры, применяемые за несанкционированное использование эмблем. Красный Крест, Красный Полумесяц и Красный Кристалл предоставляют защиту военно-медицинским службам и работникам гуманитарных организаций во время вооруженных конфликтов. Кроме того, национальные общества разных стран, входящие в Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, используют эмблемы в целях обозначения своей принадлежности к данному Движению.

Правомерное и неправомерное использование эмблем Красного Креста, Красного Полумесяца и Красного Кристалла четко регулируется правовыми нормами. В Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах к ним содержатся несколько самостоятельных статей об эмблемах. Среди прочего, они фиксируют правила использования, размер, назначение и размещение эмблем; определяют лиц и объекты, которые находятся под их защитой, а также описывают, кто имеет право их использовать, к каким результатам приводят действия, основанные на уважении или неуважении эмблем, и каково наказание за их неправомерное использование.

Кроме того (последнее по упоминанию, но не по степени важности), Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним требуют от всех государств-участников этих международных договоров принять законодательные акты, определяющие использование эмблем и предотвращающие их неправомерное использование на национальном уровне. Так, в частности, ст. 53 1-й Женевской конвенции 1949 г. («Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях») прямо указывает на то, что пользование частными лицами, обществами, фирмами или компаниями как общественными, так и частными (за исключением тех, которые на это имеют право в силу Конвенции), эмблемой или наименованием «Красный Крест» или «Женевский Крест» или всяким знаком и всяким наименованием, представляющим подражание им, запрещается в любое время, какова бы ни была цель этого использования и независимо от того, с какого времени к нему прибегали. Согласно же ст. 49 того же документа, государства-участники Конвенции, подписав ее, автоматически берут на себя обязательство ввести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказавших совершить те или иные серьезные нарушения Конвенции.

На сегодняшний день более чем в половине стран мира приняты и действуют отдельные законодательные акты, регулирующие порядок использования и защиты на их территории эмблем и наименований Красного Креста или Красного Полумесяца, которые служат прочной правовой основой для внутринациональной имплементации норм Международного гуманитарного права и

эффективной деятельности соответствующих национальных обществ.

Что касается России, то еще 3 мая (по старому стилю) 1867 г. император Александр II утвердил Устав Общества попечения о раненых и больных воинах (которое в 1879 г. было переименовано в Российское общество Красного Креста), а еще через три месяца, в сентябре того же года был выпущен императорский Указ «О приступлении России к заключённой в Женеве 10–22 августа 1864 г. конвенции».

Молодое Советское государство, признавая свою правопреемственность в данном вопросе, приняло, в лице Совета народных комиссаров РСФСР, два Постановления: «О признании Женевской и других международных конвенций, касающихся Общества Красного Креста» (от 30 мая 1918 г.) и «Об охране наименования и знака Красного Креста» (от 6 июля 1920 г.)

В силу последнего, право публичного пользования знаком Красного Креста на белом поле и словами «Красный Крест» или «Женевский Крест» закреплялось исключительно за:

а) персоналом и учреждениями Российского Общества Красного Креста, как единственного национального общества помощи больным и раненым воинам, надлежащим образом признанного и уполномоченного Правительством Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;

б) учреждениями и персоналом санитарного Ведомства, коим это право предоставлено Женевской Конвенцией 6 июля 1906 г. и Гаагской Конвенцией 18 октября 1907 г.

Этим же Постановлением предусматривалась ответственность за незаконное пользование в какой бы то ни было форме, на суше или на море, знаком Красного (Женевского) Креста или наименованием оного, или знаком либо наименованием, с ним сходным.

Положения Постановления подкреплялись наличием с 1921 по 1997 г. в Уголовном кодексе Российской Федерации отдельной специальной статьи (ст. 269) «Незаконное ношение знаков Красного Креста и Красного Полумесяца и злоупотребление ими», предполагающей наказание за неправомочное использование эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца.

К сожалению, в постсоветский период правовая поддержка норм и положений Женевских Конвенций и Дополнительных протоколов к ним, в плане их внутрироссийского законодательного закрепления, оставляет желать лучшего. В действующем Уголовном кодексе Российской Федерации уже отсутствует статья, упомянутая выше, и для защиты краснокрестных эмблем и наименований на территории нашей страны осталась возможность апеллировать лишь к ст. 180 «Незаконное использование товарного знака» и ст. 360 «Нападение на лиц и учреждения, которые пользуются международной защитой», чего явно недостаточно для надежного предупреждения и пресечения фактов злоупотребления и неправомочного использования этих эмблем и наименований. Но самая большая проблема заключается в отсутствии на данный момент законодательных актов, которые регулировали бы данный процесс и предопределяли внесение в Уголовный кодекс соответствующих изменений и дополнений. Хотя важность этого вопроса неоднократно поднималась в ходе общенациональных общественных дискуссий самого различного уровня и формата и даже стала темой особо пристального внимания со стороны Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, которая на своем четырнадцатом пленарном заседании, в октябре 1999 г., приняла «Модельный закон об использовании и защите эмблем красного креста, красного полумесяца и красного кристалла, и наименований «красный крест», «красный полумесяц» и «красный кристалл», отличительных сигналов, служащих для опознавания медицинских формирований и санитарно-транспортных средств», как образец для практического законотворческого процесса в странах Содружества.

Опираясь на этот образец, в тесном содружестве и взаимодействии с Международным Комитетом Красного Креста и Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Российский Красный Крест подготовил проект Закона об использовании эмблемы Красного Креста и наименования «Красный Крест» на территории Российской Федерации, активным и последовательным продвижением которого и намерен заняться в самой ближайшей перспективе.

КВАЛИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ В ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ НЕМЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА

Николай Михайлович Лямин

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Вооруженные конфликты являются благоприятной средой для совершения международных преступлений. Военные преступления, являющиеся разновидностью данных преступлений, совершаются исключительно в ходе вооруженных конфликтов.

Для предотвращения совершения подобных преступлений мировым сообществом создавались нормы договорного и обычного права. В.А. Карташкин пишет: «Многочисленные и кровопролитные войны вызывали необходимость ограничить их разрушительную силу»[1].

Нормы международного гуманитарного права изначально были направлены на правовое регулирование механизмов защиты жертв межгосударственных вооруженных конфликтов.

Распространение норм международного гуманитарного права на конфликты немеждународного характера произошло посредством ст. 3 общей для Женевских конвенций 1949 г., а также Дополнительного протокола II к данным конвенциям.

К вооруженным конфликтам немеждународного характера относятся внутригосударственные вооруженные столкновения между правительственными войсками и противостоящими им вооруженными группами либо между самими подобными группами.

В то же самое время не любое внутригосударственное вооруженное столкновение может быть отнесено к категории вооруженных конфликтов. Критерии подобного отнесения, для целей международного уголовного права сформулированы в п. d и f ч. 2 ст. 8 Римского статута Международного уголовного суда. Так, пункт d данной статьи провозглашает: «Пункт 2 (с) применяется к

[1] Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009. С. 19.

вооруженным конфликтам немеждународного характера и, таким образом, не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения напряженности, таким как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия или иные акты аналогичного характера»[2].

Международное гуманитарное право (в частности, в ст. 1 Дополнительного Протокола II к Женевским конвенциям 1949 г.), формулирует критерии отнесения внутригосударственного вооруженного противостояния к вооруженным конфликтам немеждународного характере:

– наличие организованных вооруженных неправительственных групп;

– нахождение вышеуказанных вооруженных групп под «ответственным командованием»;

– осуществление вышеуказанными группами такого контроля над частью территории государства, который позволял бы им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия.

Международные преступления, совершенные в контексте вышеуказанных конфликтов можно условно разделить на 2 группы:

– военные преступления;

– иные международные преступления (преступление геноцида; преступления против человечности).

Первая группа представлена конкретными составами военных преступлений, неотъемлемой частью объективной стороны которых является их совершение в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Для совершения второй группы международных преступлений наличие вооруженного конфликта немеждународного (как и международного) характера не является обязательным условием. Тем не менее, подобные преступления, совершенные в контексте данных конфликтов, могут иметь определенные особенности, как в объективной стороне (международные трибуналы чаще используют термин *actus reus*), так и в мотиве совершения.

---

[2] Пункт d) ч. 2 ст. 8 Римского Статута Международного уголовного суда (Rome Statute of the International Criminal Court) от 17 июля 1998 г. с изменениями на основе протоколов от 10 ноября 1998 г., 12 июля 1999 г., 30 ноября 1999 г., 8 мая 2000 г., 17 января 2001 г. и 16 января 2002 г. Цит. по: Принципы международного уголовного права: учебник / Герхард Верле. М., 2011. С. 681.

Часть 2 ст. 8 Римского Статута Международного уголовного суда определяет круг военных преступлений, совершенных в контексте вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного характера. При этом статья дифференцирует составы преступлений, совершенных в ходе вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера.

В частности п. «b» вышеуказанной статьи перечисляет составы преступлений, совершенных в контексте вооруженных конфликтов международного характера. Пункты «c» и «e» излагают составы военных преступлений, совершенных в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера. Пункт «a» указывает на серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., перечисляя составы военных преступлений, совершаемых в контексте вооруженных конфликтов международного характера.

Основная причина для подобного разграничения составов преступлений, совершаемых в ходе вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера заключается в принципиальном различии правового статуса вышеуказанных категорий вооруженных конфликтов.

Так, сторонами международного вооруженного конфликта выступают, как правило, государства и иные субъекты международного права.

В вооруженном конфликте немеждународного характера или государству противостоят неправительственные вооруженные формирования, или неправительственные вооруженные формирования в условиях вакуума государственной власти, либо ее самоустранения, противостоят друг другу.

Исходя из подобного различия вышеуказанных видов вооруженных конфликтов, можно выделить ряд правовых особенностей отличающих вооруженные конфликты немеждународного характера от международных вооруженных конфликтов:

– отсутствие в ходе вооруженного конфликта немеждународного характера условий для осуществления правового режима военной оккупации;

– отсутствие международно-правовых оснований для применения к задержанным или лишенным свободы представителям противоборствующей стороны статуса военнопленного;

– отношения между представителями противоборствующих сторон, в ходе вооруженного конфликта немеждународного характера, строятся, главным образом, на основе внутреннего национального права, а не международного гуманитарного права (хотя при несомненной необходимости соблюдения его основных договорных и обычных норм).

Вышеуказанные особенности обуславливают контекстный характер ряда военных преступлений, предопределяют возможность их совершения в ходе определенного вида вооруженных конфликтов.

В частности, неприменимыми в вооруженных конфликтах немеждународного характера являются следующие нормы международного уголовного права, сформулированные в ряде следующих конкретных составов преступлений, закрепленных в Римском Статуте Международного уголовного суда:

– в ст. 8 (2) (a) (v) («принуждение военнопленного или другого охраняемого лица к службе в вооруженных силах неприятельской державы»)[3];

– в ст. 8 (2) (b) (viii) («перемещение, прямо или косвенно, оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупируемую ею территорию, или депортация или перемещение населения оккупируемой территории или отдельных частей его в пределах или за пределы этой территории»)[4];

– в ст. 8 (2) (b) (xv) («принуждение граждан противной стороны к участию в военных действиях против их собственной страны, даже если они находились на службе воюющей стороны до начала войны»)[5].

В то же самое время, многие составы преступлений, совершаемых в ходе вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, практически совпадают и различаются лишь контекстным элементом.

---

[3] Подпункт v пункта a) ч. 2 ст. 8 Римского Статута Международного уголовного суда (Rome Statute of the International Criminal Court) от 17 июля 1998 г. с изменениями на основе протоколов от 10 ноября 1998 г., 12 июля 1999 г., 30 ноября 1999 г., 8 мая 2000 г., 17 января 2001 г. и 16 января 2002 г. Цит. по: Принципы международного уголовного права: учебник / Герхард Верле. М., 2011. С. 679.

[4] Подпункт viii пункта b), там же. С. 680.

[5] Подпункт xv пункта b), там же. С. 680.

Однако контекстный элемент является фактором значимым для всестороннего изучения международным судебным органом всех обстоятельств рассматриваемого дела, а также личности обвиняемого и мотивов совершения им международного преступления.

С научной точки зрения контекст совершения определенного международного преступления может представляться существенным для криминологической характеристики личности преступника.

В международных преступлениях, совершаемых в контексте немеждународных вооруженных конфликтов, личностный фактор играет значительно более весомую роль, чем в международных вооруженных конфликтах. Противоправные действия, совершаемые в вышеуказанном контексте, могут быть обусловлены более широким спектром преступных мотивов и обстоятельств объективной стороны. Это служит дополнительной причиной для нормативно-правового и научного обособления составов подобных международных преступлений (прежде всего, военных преступлений) в отдельную группу.

Тем не менее, следует констатировать постепенное сближение международно-правовых норм, регулирующих правоотношения, возникающие в ходе межгосударственных и внутренних конфликтов. Г.Верле, резюмируя данную тенденцию пишет: «Кроме того, поскольку происходит содержательное сближение законов, применяемых к международным и немеждународным конфликтам, проведение различия между разными типами конфликтов постепенно устаревает. Имеет больше смысла категоризировать преступления по материально-правовому принципу»[6].

Большая часть преступных нарушений прав человека совершается, в последние десятилетия, в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера. Данная тенденция вынуждает сделать вывод о необходимости совершенствования и детализации норм международного гуманитарного и международного уголовного права, направленных на защиту жертв подобных конфликтов и предотвращение безнаказанности.

В частности, серьезного внимания заслуживает заполнение международно-правовых пробелов по следующим направлениям:

---

[6] Верле Г. Принципы международного уголовного права: учебник. М., 2011. С. 491.

– профессиональная деятельность частных военных компаний в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера и пределы для правомерного использования вышеуказанных компаний сторонами конфликта;

– допустимость гуманитарной интервенции для предотвращения или эскалации вооруженных конфликтов немеждународного характера и недопущения либо пресечения, совершаемых в ходе подобных конфликтов, преступных нарушений прав человека;

– необходимость международно-правового регулирования вопросов защиты окружающей среды, в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В ЗОНЕ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

Гор Араратович Манукян

студент юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых

Во все времена война являлась угрозой для сохранности культурных ценностей, даже сегодня вооруженные конфликты остаются основной причиной уничтожения или разрушения того, что мы называем культурным и духовным наследием народов.

Уничтоженный памятник, библиотека или произведение искусства – невозместимая потеря, поскольку в каждой из этих ценностей воплотились дух и история того или иного народа[1]. А, следовательно, уничтожая культурное наследие, мы не только теряем историю народов, но и утрачиваем возможность сохранения культурной идентичности и самобытности народов, которая столь важна в условиях глобализации.

За последние годы целый ряд ближневосточных государств столкнулись с массовым уничтожением и разграблением их культурных ценностей. Это прежде всего Ирак, Египет, Сирия, Ливия начало, которому положила в 2003 г. агрессия США против Ирака, а продолжила его разрастание так называемая «арабская весна» в 2011 г.[2] В 2014 г. в таком положение оказалась и Украина.

Начатая в 2003 г. США и их союзниками война в Ираке нанесла непоправимый ущерб объектам культурно-исторического наследия. По оценке Министерства туризма и древностей Ирака, в 2003–2004 гг. из страны было вывезено 130 тыс. культурно-исторических ценностей, причем вернуть пока удалось всего около

---

[1] См.: Маинетти В. Новые перспективы для защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта: вступление в силу Второго Протокола к Гаагской Конвенции 1954 года // Защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Международный журнал Красного Креста. 2004. № 854. С. 34.

[2] См.: Дзасохов А. Остановить преступление против культурного наследия человечества // Международная жизнь. 2013. № 11.

10 %[3]. «В Соединенных Штатах на сегодняшний день незаконно находится 90 тыс. принадлежащих Ираку археологических артефактов, – утверждает министр туризма и древностей Лава аль-Самисм. – и Вашингтон отказывается их возвращать»[4]. Основное требование представителей США на переговорах с коллегами из Ирака по теме возвращения украденных ценностей такого: оставить ценности в США «для изучения». «Министерство отказывается принимать подобные условия и настаивает на немедленном возврате ценностей, незаконно вывезенных из страны во время оккупации Ирака армией США, – повторяет министр аль-Самисм. – По международным соглашениям историческое наследие является собственностью всех граждан Ирака и должно быть возвращено без каких-либо условий»[5].

В Египте столь масштабных разрушений, как в Ираке не было. Серьезно пострадала коллекция Каирского музея, стоящего прямо на знаменитой площади Тахрир, где происходили основные события двух египетских переворотов. В Каирском музее воровали, как, впрочем, и в Багдадском музее, и в музее столицы Ливии – Триполи, «точечно» и со знанием дела – пропали бесценные артефакты, представляющие, по некоторым оценкам, большой интерес для зарубежных археологов[6].

Самая тяжелая ситуация с памятниками культурного наследия сложилась в Сирии. За годы гражданской войны в Сирии разрушено огромное количество исторических сооружений, относящихся к римской, христианской, мусульманской эпохам. Серьезные повреждения получили Старый город в Дамаске, археологические памятники Пальмиры, Старый город в Босре, старый город в Халебе, и другие древние поселения северной Сирии.

Международное гуманитарное право содержит нормы, охраняющие культурные ценности в период войны, вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера. Понятие «культурных ценностей» было введено в Гаагской конвенции 1907

---

[3] См.: Дзасохов А. Остановить преступление против культурного наследия человечества // Международная жизнь. 2013. № 11.
[4] Там же.
[5] Там же.
[6] Там же.

года[7]. Вскоре оно стало объектом особых договоров, один из которых, в частности, был подписан в 1935 г. в Вашингтоне – Договор об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников, известный как Пакт Рериха в рамках Панамериканского союза[8].

Однако основными актами, сформировавшим правовую систему защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта является Гаагская конвенции 1954 г.[9]; Второй протокол к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 26 марта 1999 г.[10]; Конвенция «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности» от 14 ноября 1970 г[11].

В этих актах закреплено понятие «культурная ценность», под которой понимаются:

а) ценности движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские; археологические месторасположения, архитектурные ансамбли;

б) здания, главным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей;

---

[7] См.: Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны от 18 октября 1907 г. Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 575–587.

[8] См.: Договор об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников от 15 апреля 1935 г. URL: http://philosophicalclub.ru/content/docs/rp/rp.html (дата обращения: 28 апреля 2014 г.).

[9] См.: Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 12 мая 1954 г. (Вместе с «Исполнительным регламентом…», «Протоколом», и Резолюциями I, II, III) // Ведомости ВС СССР. 1957. № 3. Ст. 54.

[10] См.: Второй протокол от 26 марта 1999 г. к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. // Международное право: сборник документов. М., 1982.

[11] См.: Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности от 14 ноября 1970 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 506–513.

в) центры, в которых собрано значительное количество культурных ценностей, – центры сосредоточения культурных ценностей[12].

Существует два вида защиты культурных ценностей – общая и специальная.

1. Общая защита. Всякий объект, подпадающий под конвенционное определение «культурная ценность», автоматически пользуется защитой, называемой общей[13]. Защита включает два аспекта: охрану и неприкосновенность. Охрана означает подготовку еще в мирное время мер, которые могли бы обеспечить защиту культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Государства могут принять такие меры охраны, которые они сочтут необходимыми. Неприкосновенность культурных ценностей означает: одна сторона обязана не использовать культурный объект в целях, которые могли бы привести его к разрушению; другая сторона должна воздерживаться от какого-либо враждебного акта в отношении его.

Государствам запрещается использовать культурные ценности, сооружения для их защиты, а также непосредственно прилегающие к ним участки в целях, которые могут привести к разрушению или повреждению этих ценностей в случае вооруженного конфликта. Государства обязаны воздерживаться от какого-либо враждебного акта, направленного против этих ценностей, пресекать любые акты кражи, грабежа или незаконного присвоения культурных ценностей, расположенных на территории других стран.

2. Специальная защита заключается в том, что еще в мирное время государство вносит такую культурную ценность в Международный реестр культурных ценностей, находящихся под защитой (этот реестр ведет ЮНЕСКО – специальный орган ООН, ведающий культурными, образовательными программами). Копия реестра хранится у Генерального секретаря ООН и у каждой стороны, находящейся в военном конфликте. С момента включения в Международный реестр ценности получают военный иммунитет и

---

[12] См.: Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 12 мая 1954 г. (Вместе с «Исполнительным регламентом…», «Протоколом», и Резолюциями I, II, III) // Ведомости ВС СССР. 1957. № 3. Ст. 54.
[13] Там же.

воюющие обязаны воздерживаться от любого враждебного акта, направленного против них. Культурные ценности, находящиеся под специальной защитой во время вооруженных конфликтов, должны быть обозначены отличительным знаком[14].

Второй Протокол к Гаагской конвенции 1954 г. вступил в силу 9 марта 2004 г. в соответствии со своей ст. 43[15]. Это стало важнейшим событием, поскольку он, дополняя и не заменяя нормы Конвенции, радикальным образом улучшает защиту культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Рассмотрим особо важные нововведения Второго Протокола.

Важнейшим нововведением Второго протокола 1999 г. является закрепление в нем норм, устанавливающих «усиленную защиту» культурных ценностей в период вооруженного конфликта, которая призвана заменить реально не функционирующий механизм специальной защиты[16]. Согласно содержанию Протокола в случае, когда культурным ценностям были предоставлены как специальная защита, так и усиленная защита, применяются лишь положения об усиленной защите[17].

Следующим нововведением, о котором стоит упомянуть касается мер охраны. Так, ст. 5 Второго Протокола сформулирована более четко[18], чем ст. 3 Конвенции[19]. В ней указаны конкретные подготовительные меры, принимаемые в мирное время для защи-

---

[14] См.: Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 12 мая 1954 г. (Вместе с «Исполнительным регламентом…», «Протоколом», и Резолюциями I, II, III) // Ведомости ВС СССР. 1957. № 3. Ст. 54.

[15] См.: Второй протокол от 26 марта 1999 г. к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. // Международное право: Сборник документов. М., 1982.

[16] Там же.

[17] См.: Калугин В.Ю. Организационно-правовые средства обеспечения реализации норм по защите культурных ценностей в период вооруженного конфликта в международном механизме имплементации международного гуманитарного права // Белорусский журнал международного права и международных отношений 2001. № 3.

[18] Там же. Ст. 5.

[19] См.: Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 12 мая 1954 г. (Вместе с «Исполнительным регламентом…», «Протоколом», и Резолюциями I, II, III) // Ведомости ВС СССР. 1957. № 3. Ст. 54. Ст. 3.

ты культурных ценностей от предвидимых последствий вооруженного конфликта[20].

Криминализацию ряда деяний и создание системы пресечения один из самых новаторских аспектов Второго Протокола. Не менее значима прямо предусмотренная ст. 38 ответственность государств: «Ни одно положение в настоящем Протоколе, касающееся индивидуальной уголовной ответственности, не влияет на ответственность государств по международному праву, в том числе на обязанность предоставить компенсацию»[21].

Для реализации предписаний международного гуманитарного права, регулирующих отношения в данной области, Второй Протокол дополняет Конвенцию институциональным механизмом и состоит из следующих органов: совещания Сторон, Комитета по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и Фонда для защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта[22].

И, наконец в тексте Второго протокола не допускается оговорки, «что, конечно, создает определенный «запас прочности» его положений».

Итак, нормы Второго Протокола носят глубоко новаторский характер, а его принятие – есть большой важности этап в деле развития системы международно-правовой защиты культурных ценностей в вооруженном конфликте. Но при этом существующие на данный момент международно-правовые акты по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, учитывая все вышеприведенные положительные аспекты, во многом не совершенны и, очевидно, что процесс их эволюции не является завершенным.

Обратимся к вопросу об эффективности вышеизложенного механизма охраны всемирного культурного наследия. Что касается

---

[20] См.: Маинетти В. Новые перспективы для защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта: вступление в силу Второго Протокола к Гаагской Конвенции 1954 года // Защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Международный журнал Красного Креста. 2004. № 854. С. 33–66.

[21] См.: Второй протокол от 26 марта 1999 г. к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. // Международное право: сборник документов. М., 1982. Ст. 38

[22] Там же.

механизма защиты всемирного культурного наследия в случае вооруженных конфликтов, предусмотренного Гаагской конвенцией 1954 г.[23] и Вторым протоколом 1999 г.,[24] то, как показывает практика, он не создает надежных гарантий защиты.

В период вооруженных конфликтов на территории бывшей Югославии 1991–1995 гг., в Косово, в Афганистане в период правления талибов 1996 г., оккупации США территории Ирака в 2003 г. культурные ценности, включая всемирное культурное наследие, подвергались уничтожению либо разграблению. Представляется, что причина кроется не только в нарушении государствами конвенционных обязательств, но и в несовершенстве самого международного механизма.

Недостатком механизма защиты культурных ценностей является конвенционная неурегулированность вопроса об ответственности государства за серьезные нарушения Конвенции и Второго протокола. Подробная регламентация института ответственности государства по аналогии с индивидуальной уголовной ответственностью содействовала бы повышению эффективности международного механизма защиты культурных ценностей.

Так, во Втором протоколе, нет ни одного положения об отличительном знаке и не предусмотрено никакого механизма инспекций, который был бы очень полезен для конкретизации режима усиленной защиты.

Следует отметить и ограниченность сферы применения Гаагской конвенции и Второго протокола 1999 г. Хотя они применяются как в ходе международного, так и внутреннего вооруженных конфликтов, однако, согласно Второму протоколу, он не применяется в ситуациях внутренних беспорядков и напряженности, таких как бунты, отдельные и спорадические акты насилия. В то же время практика показывает, что именно в таких ситуациях повышает-

---

[23] См.: Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 12 мая 1954 г. (Вместе с «Исполнительным регламентом…», «Протоколом», и Резолюциями I, II, III) // Ведомости ВС СССР. 1957. № 3. Ст. 54.

[24] См.: Второй протокол от 26 марта 1999 г. к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. // Международное право: сборник документов. М., 1982.

ся опасность уничтожения или разграбления культурных ценностей[25].

Опыт деятельности ЮНЕСКО по защите историко-культурного наследия в условиях вооруженных действий значителен. Тем не менее, недостатки в работе структур ЮНЕСКО, неправительственных организаций, и других по вопросам защиты культурного наследия присутствуют, большинство из них связаны с неэффективностью некоторых международно-правовых норм.

С целью защиты памятников культурного наследия от дальнейшего разрушения, следовало бы усилить ответственность государств, путем создания действенного механизма привлечения к уголовной ответственности. А также усилить влияние и использовать более высокий уровень защиты культурного наследия в период вооруженного конфликта при помощи ведущих международных организаций.

Таким образом, разработка мер по защите культурных ценностей должна адекватно соответствовать сегодняшней политике ведения войн. Кроме того, необходимо постоянно поддерживать учреждения и организации, занимающиеся вопросами защиты культурных ценностей.

---

[25] См.: Павлова Л. Статус всемирного культурного наследия в международном праве // Международное право и международные отношения. 2007. № 4. С. 5.

REVIEW OF RELATIONS BETWEEN THE RUSSIAN RED CROSS AND THE PUBLIC AUTHORITIES

Davron Mukhamadiev

Dr. of Science, Head of Regional Representation of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

Raisa Lukuttsova

the President of Russian Red Cross, Member of Human Rights Council under President of Russia

Russian Red Cross is one of the oldest humanitarian organizations in Russia as well as one of the first established National Society (NS) in the world. This year it is celebrating its 147-th anniversary.

After the collapse of the Soviet Union, Russian Red Cross and other 14 National Societies faced massive challenges, first of all due to the military conflicts in some of newly established countries, deep social economical crisis, high poverty level, large scale forced migration as well as luck of experience of the Russian Red Cross to respond effectively for such situations. In that period of time lack of state support to these NSs was observed, no proper legislation related to RCRC was adopted that did not contributed to the capacity building of the NS.

At present time the role of Russia in international humanitarian arena is significantly increasing. Russia actively participates in the different international humanitarian relief operations, such as tsunami in South West Asia (2004), Earthquake in Haiti (2009), Complex Emergency in Japan (2011), current civil unrest in Syria (2012). Russian Government provides significant annual contribution to the different UN agencies: WFP, WHO, UNICEF. In 2012, Russian Government contributed US 3 mln., to ICRC for humanitarian assistance in Syria. All this latest development requires strengthening role of the Russian Red Cross. The development of proper mechanisms of collaboration is also needed in order to attract NS as a main national humanitarian actor at domestic and international level.

The main aim of this article is to analyze history and level of relationships between Russian Red Cross and public authorities as well as to propose recommendations to the most sufficient improvement of legal base for proper collaboration of the Russian RC with public authorities.

I. Establishment of Russian Red Cross and its development during the period of Russian Empire (1867–1917)

3 May 1867 is the official date of establishment of Russian Red Cross Society, one of the oldest national society in the world that was established by the Emperor of Russia Alexander II under the Geneva conference of 1863 and the Geneva Convention of 22 August 1864. This was a benevolent public organization, and its humane ideas and principles attracted outstanding Russian personalities who shaped it into an organization of the social masses.

One of the first milestones in the Red Cross Red Crescent history in this vast area dates back to the XIX century in the age of the Russian Empire when Nikolay Pirogov, a well-known Russian physician and scientist, already in the early 1850s initiated and promoted similar ideas to those that would be later internationalized by Henry Dunant.

As early as 1854, and on Pirogov's initiative, the first social organization was created in St. Petersburg with the aim of attending the wounded during the Crimean war. It was the *Krestovozdvizhenskaia obshina sester miloserdiia*, or Holy Cross Society of Sisters of Mercy.

On 20-th of July 1879 Council of Ministers of Russia decided to rename Russian Society of Sisters of Mercy to the wounded and the sick to the Russian Red Cross Society[1].

It is important to mention that from the date of establishment of Russian Red Cross, Emperor of Russia, all the great princes and princesses, many high-secular officials and representatives of the higher clergy became the Honorary Members of this society. The Russian Red Cross was under the patronage of the Empress and has received considerable rights.

Some significant facts, evidencing exclusive auxiliary role of Russian Red Cross to Russian public authorities:

[1] Resolution of the Committee of Ministers of Russia from 20, July 1879.

1914–1918 World War I. Tens of thousands of volunteers came together under the flag of the Red Cross. Russian RC mobilized donations from across the country. By the end of 1914 in the military theater – 318 institutions, and by early 1915 – 604 9278 rears of the field and hospitals. Russian RC nutritionally-aid stations, both field and rear provided the wounded with hot food, tea, dry rations, medical treatment.

Soviet period of functioning of the Russian Red Cross (1917–1923) and Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of the USSR (1923–1991)

In 1917 in result of a series of revolutions in Russia, the power that dismantled the Empire led to the creation of the Russian Soviet Federal Socialistic Republic. The Emperor Nicholas II was forced to abdicate and the old regime was replaced by a provisional government during the first revolution of February 1917 *(March according to the Gregorian calendar; the older Julian calendar was in use in Russia at the time).* In the second revolution, during October 1917, the Provisional Government was removed and replaced with a Bolshevik (Communist) Government led by Vladimir Lenin.

New Government seriously considered the role of the Russian Red Cross. Sanitary Red Guards appear in the factories of the industrial workers of Petrograd, combined into an independent organization – Proletarian Red Cross. At the beginning of the functioning, New Soviet Government did not want to recognize existing Russian Red Cross with its leadership due to ***"imperialistic nature of the Russian Red Cross"*** and facilitated establishment of the "new Russian RC" with new President of newly established organization.

In 1918 Vladimir Lenin, as a Head of the Soviet Government, signed several legislative acts regulating role and function of the Russian Red Cross: "*Decree on the transfer of property and capital institutions of the Russian Red Cross in state ownership*"[2] abolished the General Directorate of the Russian Red Cross and instead established a

[2] Decree of Council of People's Commissars of Russian Soviet Federative Socialistic Republic: "On transfer of property and capital institutions of the Russian Red Cross in state ownership 7, January 1918. (Original in Russian language: Постановление Совета Народных комиссаров РСФСР «О передаче собственности и основных учреждений Российского Красного Креста в государственную собственность» от 3 мая 1918 г.)

Committee on the reorganization of Society, whose duty was to prepare a plan of restructuring; *"About activity and reorganization of the Russian Red Cross Society"*[3]. *"About prerogatives of Committee of reorganization of the Russian Red Cross"*[4]. *"About Geneva and other international conventions, related to Russian Red Cross"*[5]. Paragraph 4 of Decree *"About activity and reorganization of Russian Red Cross"* issued on the 7-th of August 1918 clearly reflected full state control of the national society[6]. Paragraph 4 states: "The Red Cross has full autonomy and independence in matters relating to their organization and participation in governmental and public events, ***but is under the control of the People's Commissariat of Health...***".

In 1923, the Alliance of the Red Cross and Red Crescent Societies of the USSR was established and the first Soviet delegation attended the 11th International Red Cross Conference in Geneva in August 1923.

Despite the fact of the new political environment, serious reorganization, Soviet Government provided to the Russian Red Cross following privileges during the Russian Civil War (1917-1922): to import free of duty and excise duty relief supplies, use of the extraordinary freight, have and use their means of transport. Additional fees were set

---

[3] Decree of Council of People's Commisars of Russian Soviet Federative Socialistic Republic: "About activity and reorganization of the Russian Red Cross Society», 7 August 1918. (Original in Russian language: Постановление Совета Народных комиссаров РСФСР от 7 августа 1918 года: «О деятельности и реорганизации Российского общества Красного Креста»

[4] Decree of Council of People's Commissars of Russian Soviet Federative Socialistic Republic: "About prerogatives of Committee of reorganization of the Russian Red Cross" 3, May 1918 (Original in Russian language: Постановление Совета Народных комиссаров РСФСР «О прерогативах Комитета по реоганизации Российского Красного Креста» от 3 мая 1918 г.)

[5] Decree of Council of People's Commissars of Russian Soviet Federative Socialistic Republic: "About Geneva and other international conventions, related to Russian Red Cross" 30, May 1918 (Original in Russian language: Постановление Совета Народных комиссаров РСФСР «О признании Женевской и других международных конвенций, касающихся Общества Красного Креста» 30 мая 1918 г.

[6] Decree of Council of People's Commissars of Russian Soviet Federative Socialistic Republic: "About activity and reorganization of Russian Red Cross" 7, August 1918. (Original in Russian language: Постановление Совета Народных комиссаров РСФСР «О деятельности и реорганизации Российского общества Красного Креста» от 7 августа 1918 г.

for the Russian Red Cross. All above indicated privileges allowed fulfilling its role as a national humanitarian organization that reflected by the following example:

During Civil War (1917–1922) *Russian Red Cross formed "mobile" ambulance corps that provided first aid to the wounded Red Army soldiers. Russian Red Cross created disinfection and epidemic units, specialized hospitals and infirmaries (typhus, typhoid, cholera) to prevent the spread of epidemics." According to incomplete statistics, there were 17.000.000 malaria patients, the vast majority of whom were children. The RRC launched a network of health care institutions, hospitals, nursing homes, outpatient clinics. Special attention was paid to the work in rural areas.*

II.I. Establishment and functioning of the Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of the USSR (1923–1991)

In 1923, the chairmen of the Red Cross in Russia, Ukraine, Belarus, Armenia, Georgia and Azerbaijan Red Crescent signed a declaration of unity. As a result – the Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of the USSR (Soviet Red Cross) was created.

From 1925 to 1938 years Soviet Red Cross carried out different initiatives, for example: first Soviet air ambulance that creates a new stage in the development of emergency medical care in remote and inaccessible areas.

During the Great Patriotic War (1941–1945) Russian Red Cross played its invaluable role on providing assistance to the Soviet Military Forces- Soviet Army. In this period 263,669 nurses, 457,286 sanitary and medical corps, 39,956 paramedics were trained. 5,500,000 voluntary blood donors provided to the front of 1 million 700 thousand liters of blood.

II.II. Soviet Red Cross from 1960 to 1991.

From 1960 to 1980 Soviet Red Cross shifted its focus on “peace activity” and created wide and strong health & care service with patronage nurses as an integral part of the state social care system: health and social care for the sick alone, veterans of war and labor.

In 1967, as recognition of its great service in helping Soviet public health, active participation in the struggle for peace the Soviet Red

Cross was awarded the highest award of the USSR – the Order of Lenin.

II. Collapse of the Soviet Union and Russian Red Cross legislative base from 1992 to 2009.

In December 1991, the Presidents of three Soviet Republics: Russia, Belarus and Ukraine signed Agreement "About establishment of Commonweals of Independent States*" that de- facto and de- jure"* terminated the Union of Soviet Socialistic Republics "as a subject of international law and geopolitical reality"[7] .

Six months before the collapse of the USSR, the President of Russian Federation Boris Eltsin issued special Decree: *"About termination of activities of organizational structures of political parties and mass public organizations within the state institutions"*[8] that assumed the termination of any kind of state support of not only political parties, but public organizations, in our context Russian Red Cross.

In the beginning of 1992, 12th extraordinary Congress of Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of USSR adopted the resolution: "About liquidation of Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of the USSR"[9] that handed over all rights and responsibilities to the Russian Red Cross.

New Russian Government has paid less attention to the special role and significance of the RRC than in former period of time. It has practically stopped financing and granting privileges to the society's

---

[7] Agreement of Russia, Belarus and Ukraine "About establishment of Commonweals of Independent States" signed in Belarus, 8, December 1991. (Original in Russian language: Соглашение о создании Содружества независимых Государств, Беларусь, 8 декабря 1991 г.)

[8] Decree of the President of Russian Federation: "About termination of activities of organizational structures of political parties and mass public organizations within the state institutions" 20, July 1991 (Original in Russian language: Указ Президентта Российской Федерации: «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых движений в государственных органах, учреждениях и организациях»).

[9] Materials of 12th Extraordinary Congress of Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of USSR., resolution on "Liquidation of Alliance of Red Cross and Red Crescent Societies of USSR" 1992 (Original in Russian language: мМатериалы XII внеочередного съезда СОККиКП СССР, резолюция «О ликвидации СОКК и КП СССР». 1992).

traditional activities, which are in special need given the new socio-economic conditions aggravated by the world economic crisis.

In 1996, President of Russia Boris Eltsin signed Decree No 1056 re: *"State support to the Russian Red Cross"*[10] and the same Governmental resolution, identifying state support of the Russian Red Cross.

III. Legislative acts, reflecting relationships between Russian Red Cross and public authorities.

During last decade Russian Red Cross was keeping permanent dialogue with Russian federal and regional public authorities to enhance its legal base and develop effective norms and regulations.

Currently, Russian Red Cross legal status is regulated by the several general legislative acts adopted in Russia such as: Russian Federal Law *"On public organizations"*[11], Russian Federal Law *"On charitable activity and charitable organizations"*[12] adopted in 1995.

In 1996, President of Russia, Boris Eltsin adopted Decree: *"On state support of the Russian Red Cross"*[13]. At the same time, Russian Government adopted special Order № 1237-р, *"On the implementation of Decree of the President of the Russian Federation "On State support of the Russian Red Cross"*[14]

---

[10] Decree of the President of Russian Federation No 1056, 20, July 1996 "About State support to the Russian Red Cross" (Original in Russian: Указ Президента Российской Федерации № 1056 от 20 июля 1996 г. «О государственной поддержке Российского Красного Креста»).

[11] Russian Law "On public organizations"# 82 from 19.05.1995 (Original of document in Russian language: Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ).

[12] Russian Federal Law "On charitable activity and charitable organizations" # 135, from 11, August 1995. (Original document in Russian language: Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ).

[13] Decree of the President of Russian Federation # 1056 from 20, July 1996, "On state support of the Russian Red Cross". (Original of document in Russian language: Указ Президента Российской Федерации N 1056 «О государственной поддержке Российского общества Красного Креста» 20 июля 1996 г.)

[14] Order of the Russian Federation # 1237-р, "On the implementation of Decree of the President of Russian Federation "On State support of the Russian Red Cross" (Original of document in English language: Распоряжение Правительства Российской Федерации N 1237-р по исполнению Указа Президента РФ «О государственной поддержке Российского общества Красного Креста» 13 августа 1996 г.).

It is necessary to mention that these legislative acts just confirm legal status of the Russian Red Cross as a part of International Red Cross Red Crescent Movement acting according to the Geneva Conventions, but does not reflect any kind of special role and privileges of the Russian Red Cross. One of the main paragraphs of the President's Decree says: **"To confirm necessity of state support to the Russian Red Cross and its local branches in the form of financing of social, health & care, and charitable programs by federal and regional state authorities at competitive basis".** At the same time regulations reflected in the law is not sufficient, because does not identify concrete mechanisms of particular state support to the Russian Red Cross.

In the period of 1996-1999 Russian Red Cross supported by IFRC and ICRC developed draft of Russian Red Cross Law that was adopted by State Duma (Russian National Parliament) but for unknown reasons was refused to sign by Russian President Boris Eltsin.

From legal point of view, current status of the Russian Red Cross is unfortunately equal to the status as other more than 776 000 non – profit, non – state organizations officially registered by the Ministry of Justice of the Russian Federation[15].

Taking into account all above mentioned, Russian Red Cross in close collaboration with IFRC and ICRC puts special attention to the strength dialogue with Russian public authorities to adopt special legislative act, clearly indentifying auxiliary role of the RRC as a leading humanitarian organization in Russia.

With this purpose in mind, the RRC has radically modified its Statutes in full conformity with the Federation Guidance for NS Statutes and recommendations from the Joint IFRC/ICRC Commission on National Societies Statutes and has developed the RRC Strategy 2020. One of the main RRC Objectives identified by the Strategy is strong and complex humanitarian diplomacy actions: consolidation of the legislative basis of legal and regulative framework of the RRC activities, aimed at the development and further promotion of the Law on the RRC with a view to ensure its passing by the State Duma.

[15] Statistical data of the Ministry of Justice of the Russian Federation, 2012.

IV. Current dialogue of the RRC with state authorities and key ministries at the federal level.

In April 2009 a particular Russian Government's Session to discuss ways of further development, capacity building and enhancing efficiency of the Russian Red Cross took place. The Session, headed by Russian Vice Prime-Minister, was attended by representatives of following ministries: Health and Social Development, Finance, Economic Development, Foreign Affairs, Education and Science, Justice and EMERCOM. It was decided to set up an Inter-Agency Working Group (IAWG) on the RRC Development, headed by the Ministry of Health and Social Development, including the Russian Red Cross and most of above mentioned state bodies. IAWG Mandate is to study and make recommendations on consolidation of the RRC legal base, including protection of the RC/RC Emblem in the Russian Federation and enhancing efficiency/cooperation between the RRC and the Government. The IAWG work should result in agreed proposals submitted to RF Government for consideration.

Russian Government expressed high interest to participate in the RCRC Statutory Meeting in November 2011 and first time in the last 10 years, was well represented: seven people, represented Russian Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Russian EMERCOM and Ministry of Health took part in the 31st International Conference of Red Cross and Red Crescent.

In this regards, Russian authorities fully support resolution of 31st International Conference of RCRC (Geneva, 2011) recalling *"to strengthen the legal base of National Societies, specifically in regard to the statutes of NS in view of creating more effective, accountable and transparent National Societies who are able to adhere at all times to the Fundamental Principles, and welcomes the continued commitment of National Societies to achieve this goal;"* [16]

From 2009 to 2012 high IFRC representatives: IFRC President Tadateru Konoe (September 2012) and IFRC Secretary General Bekele Geleta (October 2009) paid visits to Russia to discuss further strength-

[16] Furthering the auxiliary role: Partnership for stronger National Societies and volunteering development, Resolution of 31st International Conference of Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland 28 November – 1 December 2011.

ening legal base and cooperation between Russian Red Cross and public authorities.

During the visit of IFRC Secretary General Bekele Geleta had a meetings with Mr.Sergey Lavrov – Minister of Foreign Affairs, Mr.Alexandr Zhukov – Head of IAWG, Ms.Tatyana Golikova – Minister of Health and Mr. Sergey Shoigu – Minister of Emergency Situations, where state representatives confirmed their intention to improve the legal position of the National Society and to use the auxiliary role of the Red Cross in promoting Healthy Life Style, Blood donor recruitment and Emergency relief.

Significant impulse in the dialogue between the RRC and public authorities was made during the visit of IFRC President Mr. Tadateru Konoe to Russia and his meetings with Mr.Sergey Lavrov, Russian Foreign Minister and Ms.Veronika Skvortsova, Minister of Health.

During his meeting with Minister Sergey Lavov, President Konoé called upon the adoption of a Red Cross Law to better recognize and define the auxiliary status of the RRC while protecting the red cross emblem.

"As auxiliaries to the public authorities, the Red Cross will be able to play a greater humanitarian role on the whole territory as a reliable partner to the government" said President Konoe. "*And as an independent, neutral and impartial actor, the Red Cross gains greater access to and trust from the people in need."*

All above mentioned clearly demonstrate that the current situation is rather favourable for the Russian Red Cross recognition Law creation and promotion since the National Society has recently entered into a new phase in development partnerships between the Russian Red Cross and the Russian Government.

«АВТОНОМНОЕ» ОРУЖИЕ: ЭТИЧЕСКИЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ ДИЛЕММЫ

Елена Николаевна Чехович

магистрант факультета международного права Европейского гуманитарного университета

Прежде чем перейти к анализу правовой и этической стороны использования автономного оружия, обратимся непосредственно к содержанию основного понятия. Ведущая международная неправительственная организация, целью которой является защита прав человека, *Human Rights Watch*, определяет полностью автономное оружие, также известное как «роботы-убийцы», как систему вооружения, которая может самостоятельно выбирать и поражать цель без какого-либо человеческого вмешательства[1]. В отличие от высокоавтоматизированных систем обороны, применяемых в настоящее время, автономное оружие будет действовать вне жестко ограниченных пространственных и временных пределов. Автономное оружие способно адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам окружающей среды, в которой оно применяется. Полностью автономное оружие необходимо отличать от полуавтономных систем, которые являются обычным явлением в современных войнах. Полуавтономное оружие поражает только те цели, которые устанавливает человек-оператор[2]. В некоторых странах (включая Соединенные Штаты) уже довольно продолжительное время используются системы вооружения, близкие к автономным, но направляемые исключительно на неживые объекты. Например, оборонительные системы на борту некоторых военно-морских судов, без которых судно будет беспомощным при атаке небольших ракет, которые перемещаются со значительно большей скоростью, нежели скорость реакции человека[3]. Несмотря на тот факт, что

---

[1] Сайт правозащитной организации The Human Rights Watch. URL: http://www.hrw.org/topic/arms/killer-robots (дата обращения: 3 апреля 2014 г.).

[2] Schmitt, M.N. Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to the Critics // Harvard National Security Journal Features. 2013. P. 5.

[3] Anderson, K., Waxman, M. Law and ethics for autonomous weapon systems. Why a ban won't work and how the laws of war can // Hoover institution Press. 2013. P. 6.

полностью автономное оружие на данный момент еще не разработано и ни разу не применялось на поле боя, вопрос о том, соответствует ли данный вид вооружения стандартам международного гуманитарного права (МГП) и нормам этики и морали, широко дискутируется в научных, политических и общественных кругах.

Без сомнения, автономное оружие располагает рядом потенциальных преимуществ. Прежде всего, полностью автономное оружие может сократить численность солдат, чье присутствие необходимо непосредственно на поле боя. Также автономное оружие обладает большей скоростью и точностью, чем оружие, управляемое человеком, при обнаружении и определении военных объектов, что в некоторых случаях позволяет избежать нежелательных жертв среди мирного населения. Кроме того, такие человеческие чувства и эмоции, как боль, страх, гнев, инстинкт самосохранения и др., не смогут повлиять на решение, когда следует нанести удар. Сторонники автономного оружия настаивают, что на основании данных характеристик оно может быть применимо, несмотря на некоторые недостатки.

С другой стороны, использование автономного оружия может вызвать целый ряд проблем, связанных с соблюдением норм права, этики и морали. Так, эксперты *Human Rights Watch* подчеркивают, что автономное оружие не соответствует таким стандартам международного гуманитарного права, как принципы избирательности, пропорциональности и военной необходимости[4]. В соответствии со ст. 51 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) принцип избирательности означает, что запрещено применение методов или средств ведения военных действий, которые не могут быть направлены на конкретные военные объекты и которые, таким образом, поражают военные объекты и гражданских лиц или гражданские объекты без различия[5]. Принципы пропорциональности и во-

---

[4] Сайт правозащитной организации The Human Rights Watch. URL: http://www.hrw.org/topic/arms/killer-robots (дата обращения: 3 апреля 2014 г.).

[5] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) URL: http://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf (дата обращения: 3 апреля 2014 г.).

енной необходимости предусматривают, что нападение, которое, как можно ожидать, вызовет случайные потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и нанесет случайный ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, которые были бы чрезмерными по отношению к конкретному и прямому военному преимуществу, которое предполагается получить, считается неизбирательным и является нарушением норм гуманитарного права[6]. В отношении автономного оружия на данный момент остается совершенно неясным вопрос о том, будет ли способен искусственный интеллект отличать комбатантов от гражданского населения и избегать нанесения чрезмерного побочного ущерба. Автономное оружие также не обладает положительными человеческими эмоциями, такими как сострадание, человеческая рассудительность и опыт, необходимыми для правильной оценки конкретного и непосредственного военного преимущества, которое предполагается получить в результате нападения. Кроме того, сторонники запрета на применение автономного оружия утверждают, что использование оружия такого рода поднимает важный вопрос о том, позволят ли требования общественного сознания, чтобы решения о жизни и смерти людей на поле боя принимались машинами.

Ввиду того факта, что в настоящее время полностью автономного оружия пока не существует, в международном гуманитарном праве не предусмотрено конкретного правового положения, регулирующего данный вопрос. Однако в любом случае МГП требует, чтобы государства определяли, будет ли использование любого нового оружия, средства или метода ведения войны, которое данное государство разрабатывает, запрещено международным правом в определенных или в любых обстоятельствах. Так, ст. 36 Протокола I устанавливает, что «при изучении, разработке, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны Высокая Договаривающаяся Сторона должна определить, подпадает ли их применение, при некоторых или при всех обстоятельствах, под запрещения, содер-

[6] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) URL: http://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf (дата обращения: 3 апреля 2014 г.).

жащиеся в настоящем Протоколе или в каких-либо других нормах международного права, применяемых к Высокой Договаривающейся Стороне»[7]. На этом основании можно сделать вывод, что положения МГП, касающиеся вышеупомянутых правил избирательности, соразмерности и военной необходимости, относятся также к применению автономного оружия. Таким образом, с точки зрения обязательств государств, их главная цель заключается в обеспечении того, чтобы автономное оружие соответствовало данным принципам. Если эта цель будет достигнута, то существует большая вероятность того, что применение автономного оружия будет воспринято общественным сознанием в более позитивном ключе.

Сторонники использования автономного оружия утверждают, что даже полностью автономные системы никогда не бывают до конца свободными от присутствия человеческого фактора. Либо разработчик, либо оператор должны запрограммировать систему, чтобы она функционировала в соответствии с заданными параметрами[8]. Однако даже в таком случае остается вопрос о том, как искусственный интеллект будет отличать соответствующую цель, особенно когда речь идет о комбатантах и гражданских лицах или вышедших из строя комбатантах, сдавшихся в плен, и тех, которые не принимают непосредственного участия в боевых действиях, или сотрудниках правоохранительных органов. В таком ключе системы автономного оружия могут работать непредсказуемым образом. Этот недостаток не имеет значения в случаях, когда на поле боя нет гражданских лиц или гражданских объектов. Однако в других случаях вопрос о соблюдении принципа избирательности остается.

Некоторые считают, что решение о намеренном причинении смерти, переданное машине, может предотвратить ответственность комбатантов и уменьшить чувство вины за причинение

---

[7] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) URL: http://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf (дата обращения: 3 апреля 2014 г.).

[8] Schmitt, M.N. Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to the Critics // Harvard National Security Journal Features. 2013. P. 6.

смерти[9]. С одной стороны, это представляется возможным, однако, как уже было отмечено выше, автономное оружие не совсем отделено от человека, так что ответственность может возникнуть в отношении операторов таких систем, или любых других лиц, связанных с разработкой и управлением автономным оружием. Автономное оружие, будучи машиной, не может само по себе быть ответственным за нарушения норм МГП. И в результате мы сталкиваемся с проблемой определения ответственного субъекта. При этом существует риск взлома программ автономного оружия, что может привести к установлению контроля над автономным оружием и направлением его против своих войск или гражданского населения со стороны противника. В таких случаях также довольно трудно доказать невиновность, особенно когда ущерб уже нанесен.

Таким образом, в целом автономное оружие способно вызвать большее количество правовых, моральных и этических проблем, чем оно может решить на самом деле. Тем не менее, многие государства не считают автономное оружие незаконным или неэтичным[10], по этой причине разработка и внедрение систем автономного оружия становятся практически неизбежными, и любая попытка запрета будет неэффективной. Чтобы избежать нарушения норм МГП, автономное оружие должно соответствовать условиям, содержащимся в Дополнительном протоколе I. Для достижения данной цели научные исследования в области разработки автономного оружия должны развиваться в соответствии с МГП, основной целью которого является защита гражданского населения в вооруженном конфликте.

---

[9] Schmitt, M.N. Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to the Critics // Harvard National Security Journal Features. 2013. P. 18.

[10] Anderson, K., Waxman, M. Law and ethics for autonomous weapon systems. Why a ban won't work and how the laws of war can // Hoover institution Press. 2013. P. 27.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ В РАМКАХ ИНТЕРПОЛА

Андрей Викторович Водянов

соискатель кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России

Российская Федерация по факту своего статуса Великой державы, постоянного члена Совета Безопасности ООН предметно содействует обеспечению выполняемости целей и принципов Устава ООН. Значимость вклада России в дело по поддержанию международной законности и правопорядка определяется заявленной приверженностью верховенства права (Декларация 2000-летия 2000 г., Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.) и последовательным курсом России на обеспечение юридической безопасности (совокупности субъективных прав и законных интересов) всех субъектов системы современных международных отношений. В параметрах целостного по своему характеру режима верховенства права, Российская Федерации своей практической деятельностью на внешнеполитическом уровне реально содействует обеспечению прав и справедливости в формате современного миропорядка. Сегодня всему мировому сообществу очевидно, что противостоять таким преступлениям международного характера, как легализация преступных доходов, можно только сообща, выстраивая общую стратегию и тактику, координируя совместную деятельность и расширяя рамки оказания взаимопомощи. В этом видится основное предназначение Интерпола – объединение полицейских из разных стран, даже если между этими странами не установлены дипломатические отношения.

В структуре МВД России с 1991 г. функционирует Национальное центральное бюро Интерпола, основными задачами которого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 июля 1996 г. № 1113 и приказом МВД России от 31 марта 2012 г. № 305 являются: организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в области обеспечения взаимодействия правоохранительных органов Российской Федерации с Интерполом и Европолом; обеспечение эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях; оказание содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации; организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных подразделений НЦБ Интерпола МВД России; наблюдение за исполнением международных договоров Российской Федерации по вопросам борьбы с преступностью.

Российская Федерация присоединилась к Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее – ФАТФ) в 2003 г. и приняла на себя ряд обязательств в сфере борьбы с легализацией преступных доходов, в том числе и обязательства по осуществлению эффективного международного сотрудничества. В порядке добросовестного выполнения принятых в рамках системы ФАТФ международных обязательств Россия предприняла соответствующие меры в направлении создания ведомства по борьбе с легализацией преступных доходов и начала соответствующую работу по международному сотрудничеству по заявленной проблематике. Таким ведомством в России стала Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), которая осуществляет самое непосредственное сотрудничество с международными организациями, в том числе и с Интерполом. Благодаря предпринятым мерам, Российская Федерация в настоящее время опережает многие страны по качественному уровню в деле борьбы с легализацией преступных доходов и всегда открыта к международному сотрудничеству[1].

---

[1] Жубрин Р.В. Противодействие легализации преступных доходов (зарубежный и российский опыт): монография. М.: АПКиППРО, 2010. 316 с.

Как было справедливо замечено В.А. Зубковым, первым руководителем Федеральной службы по финансовому мониторингу Российской Федерации, важной составляющей успешного противодействия легализации преступных доходов является полноправное участие правоохранительных органов Российской Федерации в международном полицейском сотрудничестве[2].

В связи с изменениями последних десятилетий в экономике Российской Федерации и мировой финансовой системе, сотрудники российских правоохранительных органов все чаще и чаще сталкиваются с необходимостью проведения проверочных мероприятий в отношении физических и юридических лиц, осуществляющих свою хозяйственную деятельность, либо на бумагах имитирующих таковую, за пределами Российской Федерации.

Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, путем обмена оперативной информацией, относится к числу приоритетных задач, стоящих перед НЦБ Интерпола на современном этапе[3]. Этому способствует тот факт, что в последнее время наблюдается устойчивый рост как удельного веса, так и суммарного ущерба, причиняемого российской экономике преступлениями международного характера экономической направленности, в том числе и легализации преступных доходов[4].

В целях эффективной работы по раскрытию и расследованию преступлений, связанных с легализацией преступных доходов, практические сотрудники правоохранительных органов Российской Федерации призваны учитывать возможность осуществления международного полицейского сотрудничества посредством каналов Интерпола на каждом этапе. Так, обмен информацией в порядке запросов о проведении проверочных мероприятий, является основной формой двустороннего международного полицей-

---

[2] Зубков В.А., Осипов С.К. Международная система противодействия отмывания денег и финансированию терроризма: учебное пособие / общ. ред.: Гончаренко И.А. М.: Финансы и статистика, 2008. 416 с.

[3] Быстрова Ю.В., Зимин О.В., Ивлиева Н.В., Пинашина А.Ю. Государственная политика Российской Федерации по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2010. 94 с.

[4] Терроризм, организованная преступность и коррупция // Информационный бюллетень НЦБ Интерпола МВД России. М., 2012. № 1.

ского сотрудничества по каналам Интерпола[5]. На настоящий момент российским правоохранительным органам в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации предоставлены надлежащим образом юридически оформленные механизмы для осуществления полного спектра международного полицейского сотрудничества посредством каналов Интерпола в рамках раскрытия и расследования преступлений, связанных с легализацией преступных доходов. Институционно-правовой формат включенности правоохранительных органов Российской Федерации в дело по обеспечению законности и правопорядка включает в себя следующие направления своей предметной деятельности: В сфере оперативно-розыскной деятельности: обмен информацией, оказание помощи в выявлении юридических лиц, связанных с легализацией преступных доходов, обмен сотрудниками, проведение совместных операций. В сфере осуществления уголовного правосудия: получение свидетельских показаний и заявлений отдельных лиц, содействие в доставке задержанных или других лиц для дачи показаний или оказания помощи в осуществлении расследований, проведение мероприятий по розыску и аресту имущества, предоставление информации и копий соответствующих материалов и документов, проведение мероприятий по замораживанию и аресту имущества, которое впоследствии может стать объектом запроса о конфискации, осуществление конфискации имущества, являющегося доходом от преступной деятельности. В сфере технической поддержки: материальная, финансовая и техническая помощь в целях поддержки усилий стран по эффективному противодействию легализации преступных доходов, консультативная помощь, в том числе и проведение международных форумов и конференций, совместные исследовательские проекты, подготовка кадров[6].

---

[5] Милякина Е.В. Организационные проблемы взаимодействия подразделений ОВД с компетентными органами иностранных государств по вопросам борьбы с налоговыми и иными экономическими преступлениями // Российский следователь. 2006. №1.

[6] Быстрова Ю.В., Зимин О.В., Ивлиева Н.В., Пинашина А.Ю. Государственная политика Российской Федерации по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2010. 94 с.

Особую практическую значимость для российских правоохранительных органов приобрело разграничение оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной сфер международного полицейского сотрудничества. Взаимодействие органов предварительного следствия в системе МВД России с правоохранительными органами иностранных государств осуществляется в соответствии с Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., Дополнительным протоколом к ней от 17 марта 1978 г., Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г., Протоколом к ней от 28 марта 1997 г. и двусторонними договорами, а также гл. V Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В качестве основной процессуальной формы сотрудничества рассматривается поручение в форме запроса, ходатайства или поручения, об оказании правовой помощи.

По некоторым оценкам ежегодно направляется на исполнение в компетентные органы зарубежных стран более 3 000 поручений[7].

Значительная часть ходатайств, за исключением просьб о проведении следственных действий, как правило, включает в себя вопросы установления места нахождения лиц и организаций, принадлежности телефонных номеров и IP адресов, наличия счетов в банках и недвижимости на территории запрашиваемого государства, а также предоставления другой информации, необходимой для дальнейшего исполнения поручения в полном объеме.

На концептуальном и практическом уровнях, как справедливо отмечают на этот счет ряд авторитетных представителей официальных органов Российской Федерации, ответы на перечисленные выше вопросы могут быть получены только в рамках оперативно-розыскных мероприятий, которые, по их мнению, не входят в предусмотренный требованиями уголовно-процессуального законодательства и нормами международного права объем правовой помощи по уголовным делам, и относится к компетенции Интерпола, то есть речь идет о проверках в рамках оперативно-

[7] Жубрин Р.В. Борьба с легализацией преступных доходов: теоретические и практические аспекты. М.: Волтерс Клувер, 2011.

розыскной деятельности[8]. Однако, как показывает практика НЦБ Интерпола МВД России, в большинстве случаев ответы на запросы подобного рода могут быть получены от иностранных государств исключительно в рамках международного поручения об оказании правовой помощи, что объясняется внутренним законодательством иностранных государств. В то же время, направление международных поручений об оказании правовой помощи без таковой информации, может стать причиной его возврата без исполнения.

Таким образом, в сложившейся ситуации российским правоохранительным органам необходим механизм получения указанной информации предварительно, до направления поручения, что несомненно будет способствовать подготовке более конкретизированных поручений и позволит запрашиваемой стороне исполнять их качественно и в сжатые сроки. Такими механизмами могут стать неформальные сети, например КАРИН и СтаР, функционирующие в формате включенности в деятельность Интерпола, и перспективы использования которых будут проанализированы ниже.

Прежде чем направлять поручение об оказании правовой помощи, считается целесообразным получение следующих уточняющих и справочных сведений в том, что касается: граждан – это установление места регистрации, в том числе временной, и/или фактического проживания, наличие/отсутствие гражданства или вида на жительство, сведения о наличии в собственности недвижимого или иного имущества, наличия аффилированности с коммерческими организациями, счетов в банковских учреждениях, проверка по оперативным учетам и выявление фактов привлечения лица к ответственности за совершение преступлений/правонарушений в различных сферах деятельности. Применительно к юридическим лицам – это установление их юридического адреса и фактического места нахождения исполнительного органа, сфер ведения хозяйственной деятельности, данных по учредителям и руководителям, даты первичной регистрации. В параметрах

[8] Зацепин А.М., Пермяков М.В. Деятельность органов внутренних дел по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов: монография. Екатеринбург: Изд. дом «Ажур», 2012. 90 с.

сферы высоких технологий устанавливается востребованность определения фактов принадлежности телефонных номеров, в том числе и сотовой связи, различной информации, связанной с использованием Интернета – сетевых адресов, серверов, мест нахождения и регистрации провайдеров и дистрибьюторов сетевых и телекоммуникационных услуг. Позиционирование иной оперативной информации и ее получение осуществляется посредством направления запроса по каналам Интерпола.

Постановочно Межведомственная инструкция содержит исчерпывающий перечень информации, получение которой возможно по каналам Интерпола, а также определяет механизмы международного полицейского сотрудничества и порядок их использования при розыске и идентификации лиц, выявлении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с легализацией преступных доходов. Вместе с тем, в рамках материалов, уголовных дел, оперативных проверочных материалов, дел оперативного учета, далеко не вся информация, необходимая для направления запроса об оказании правовой помощи может быть получена посредством обмена информацией по каналам Интерпола. К сожалению, это подтверждает практика НЦБ Интерпола МВД России[9]. В таких случаях, когда для направления запроса об оказании правовой помощи сведений недостаточно, а официально получение такой информации по каналам Интерпола невозможно, как уже было отмечено выше, имеется возможность использовать неформальные сети – Инициатива СтаР и проект КАРИН. Принимая во внимание тот факт, что контактными пунктами СтаР и КАРИН являются сотрудники правоохранительных органов, то сотрудникам российских правоохранительных органов не придется подвергать сомнению достоверность полученной по таким каналам информации. НЦБ Интерпола МВД России в случае отсутствия возможности предоставления таковой информации по любому из доступных механизмов, как формальных, так и неформальных, информирует инициатора о причинах.

---

[9] Иващук В.К., Шишова Т.В. Использование каналов Интерпола в целях международного розыска денежных средств, полученных преступным путем / Информационный бюллетень НЦБ Интерпола МВД России. М., 2011. № 2.

При этом нельзя не отметить, что в некоторых запросах в порядке проведения проверки содержатся вопросы, ответы на которые возможно получить исключительно в порядке направления запроса об оказании правовой помощи по уголовным делам, то есть в ходе процессуального сотрудничества, в то время как по каналам Интерпола может быть направлена лишь копия такого запроса для ускорения его исполнения. Несмотря на явное несоответствие компетенций, российские правоохранительные органы продолжают направлять подобные запросы, ожидая официальный ответ из НЦБ Интерпола зарубежного государства о том, что для предоставления такой информации требуется направление ходатайства о правовой помощи по дипломатическим каналам.

При оценке эффективности работы НЦБ Интерпола МВД России ключевым показателем является результативность использования информации, полученной по каналам Интерпола. В таком подходе видится исключительная направленность на практический результат от международного полицейского сотрудничества российских правоохранительных органов. Так, по сведениям НЦБ Интерпола МВД России, информация, полученная различными правоохранительными органами Российской Федерации посредством каналов Интерпола в 2010 г., была использована при расследовании преступлений по 170 уголовным делам (как в качестве доказательств, так и сведений, способствующих установлению источника доказательств) и способствовала принятию важных уголовно-процессуальных решений (избрание меры пресечения в виде заключения под стражу, предъявление обвинения, направление уголовного дела в суд)[10]. В 2011 г. показатели немного выросли, и информация полученная по каналам Интерпола способствовала возбуждению 211 уголовных дел (в Нижегородской области – 30, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 28, Сахалинской – 26, Самарской – 18, Новгородской – 9)[11]. Как показывает практика, каналы Интерпола достаточно активно используются при оперативном сопровождении и расследовании уголовных дел по преступлениям в сфере экономики в целом, и связанным с легализа-

[10] Терроризм, организованная преступность и коррупция // Информационный бюллетень НЦБ Интерпола МВД России. М., 2011. № 1.

[11] Терроризм, организованная преступность и коррупция // Информационный бюллетень НЦБ Интерпола МВД России. М., 2012. № 1.

цией преступных доходов, в частности. Однако принимая во внимание масштабы Российской Федерации и объем международного полицейского сотрудничества, видится огромный потенциал роста эффективности реализации полученной по каналам Интерпола информации.

Увеличение объема передаваемой по каналам Интерпола информации предвидится и при условии принятия поправок в законодательство Российской Федерации в части ввода обязательного условия о раскрытии юридическими лицами всей цепочки собственников, вплоть до бенефициаров, в момент открытия счетов в банковских учреждениях. Наличие такого рода сведений у российских правоохранительных органов в совокупности с поступающей по каналам Интерпола проверочной информацией, могут представлять достаточную доказательственную базу и стать ключевым звеном в процессе раскрытия и расследования дел по фактам легализации преступных доходов[12]. По замыслу законодателей, под бенефициарами следует понимать физических лиц, которые прямо или косвенно, самостоятельно или с аффилированными лицами могут определять действия компании, причем критерии отнесения лиц к таковым будут определены Правительством Российской Федерации[13].

Еще одним фактором, который позитивно отразится на качестве и объеме международно-правового сотрудничества правоохранительных органов Российской Федерации по каналам Интерпола в процессе раскрытия и расследования дел, связанных с легализацией преступных доходов, станет принятие поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации в части отнесения к числу предикатных преступлений, составы которых установлены ст.ст. 193, 194, 198-199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации. Следует заметить, что согласно международно-правовым документам, в частности Конвенции ООН против транснациональной организо-

---

[12] Компании могут заставить раскрывать банкам всю цепочку собственников вплоть до физлиц. Ф. Стеркин // Ведомости 28 августа 2012. URL: http://www.vedomosti.ru/finance/print/2012/08/28/3317111

[13] Проект Федерального Закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Официальный сайт Российской газеты. URL: http://www.rg.ru/2012/04/06/gk-popravki-site-dok.html

ванной преступности (ст.6), договаривающиеся государства вправе самостоятельно решать какие преступления рассматривать в качестве предикатных, а какие – нет. В то же время каждое государство должно стремиться к регламентации самого широкого круга предикатных правонарушений. Таким образом, никаких юридических препятствий к включению составов преступлений, установленных ст.ст. 193, 194, 198-199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, в число предикатных нет, и на сегодняшний день законодательство Российской Федерации приведено в соответствие с международно-правовыми актами и рекомендациями международных организаций, деятельность которых направлена на борьбу с легализацией преступных доходов[14].

В структуре расследуемых (с привлечением механизмов Интерпола) транснациональных экономических преступлений, легализация преступных доходов входит в тройку, наряду с мошенничеством и хищением денежных средств и ценных бумаг[15]. Начиная с 80-х годов прошлого столетия, российская организованная преступность осуществляет масштабную «экспансию» на зарубежные рынки, главным образом, вкладывая преступные доходы в недвижимость, гостиничный и ресторанный бизнес и т.д. На преступные сообщества работают люди с высшим экономическим, юридическим и финансовым образованием, что помогает им разрабатывать схемы перевода денежных средств и их дальнейшего размещения (вложения) таким образом, что установить их истинное происхождение и бенефициара крайне затруднительно, а при отсутствии доступа к международным механизмам полицейского сотрудничества – просто невозможно.

Возникновение необходимости в координации взаимодействия правоохранительных органов стран-членов Интерпола в деле противодействия легализации преступных доходов обусловлено порой существенными различиями в законодательстве стран-членов Интерпола и отсутствием единого подхода к методам и процессам сотрудничества в официальной (уголовно-

---

[14] Быстрова Ю.В., Зимин О.В., Ивлиева Н.В., Пинашина А.Ю. Государственная политика Российской Федерации по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2010. 94 с.

[15] Терроризм, организованная преступность и коррупция // Информационный бюллетень НЦБ Интерпола МВД России. М., 2012. № 1.

процессуальной) сфере. Таким образом, названные объективные международно-правовые факторы предметно определили необходимость координирующей роли Интерпола и НЦБ Интерпола МВД России при осуществлении международного полицейского сотрудничества российскими правоохранительными органами по делам о легализации преступных доходов.

Международное сотрудничество посредством каналов Интерпола позволяет решить проблему по обеспечению взаимодействия между юрисдикциями стран-участников МОУП Интерпол. Альтернативные механизмы сотрудничества позволяют оперативно получить необходимую информацию, наличие которой позволяет кардинальным образом изменить порядок дальнейших действий в процессе раскрытия и расследования преступлений, связанных с легализацией преступных доходов. Информация, полученная на вполне законных основаниях, но без направления запроса об оказании правовой помощи, соответственно гораздо эффективнее с точки зрения качества ее реализации при проведении оперативно-разыскной деятельности.

Безусловным преимуществом неофициального сотрудничества является оперативность и отсутствие большого числа формальностей, а полученная информация может являться основанием для направления запроса об оказании правовой помощи, результаты которого уже могут быть использованы в суде в качестве доказательств. К сожалению, альтернативные формы сотрудничества используются нечасто, что, в свою очередь, позволяет надеяться на повышение качества и объема такого сотрудничества в дальнейшем, ибо порой даже небольшой объем информации может явиться основанием для проведения проверки, и в случае выявления признаков уголовно наказуемого деяния, в дальнейшем возбуждения уголовного дела.

Решение о вступлении Российской Федерации в инициативу СтаР пока не принято, но в связи с крайней актуальностью данной тематики и, соответственно, необходимостью повышения эффективности получения сведений о похищенных активах, выведенных за пределы Российской Федерации (проверка недвижимости, проверка наличия банковских счетов), с позиции повышения качества международного сотрудничества правоохранительных органов

Российской Федерации, представляется необходимым принятие мер, направленных на вступление в данный проект.

Использование инициативы СтаР может позволить российским правоохранительным органам получать информацию, предоставление которой по каналам Интерпола невозможно ввиду ограничений, установленных национальным законодательством. Проект СтаР на сегодняшний день рассчитан, в основном, на оказание методической и консультативной помощи. Принимая во внимание тот факт, что Российская Федерация до сих пор не присоединилась к совместному проекту ООН и Всемирного банка «СтаР-Инициатива», национальные контактные пункты, действующие в рамках данного проекта для обмена информацией при решении вопросов, связанных с возвратом похищенных активов, не имеют соответствующего юридического статуса. Участие Российской Федерации в данном проекте Интерпола и использование базы данных СтаР несомненно привнесет положительный результат для правоохранительных органов Российской Федерации при раскрытии и расследовании уголовных дел, связанных с легализацией преступных доходов. Запрос сведений в базе данных СтаР посредством информационно-коммуникационной сети Интерпола I-24/7 позволит значительно ускорить получение неофициальной информации о находящихся за пределами Российской Федерации активах, полученных в результате преступной деятельности, главным образом, коррупционной направленности. Оперативное получение интересующей оперативные органы и следствие информации позволяет, таким образом, ускорить подготовку соответствующих запросов об оказании правовой помощи и документов, необходимых для получения соответствующих санкций в суде.

В целях решения вопросов при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с легализацией преступных доходов, российским правоохранительным органам предоставлен широкий круг возможностей по использованию механизмов специализированных уведомлений Интерпола. Следует отметить, что в своей деятельности по противодействию легализации преступных доходов, российские правоохранительные органы активно используют лишь некоторые уведомления. Так, наиболее часто используется уведомление с красным углом, в отношении лиц, разыскиваемых за совершение таких преступлений, и уведомления с зеленым уг-

лом – касательно лиц, в отношении которых имеется информация об их причастности к преступной деятельности, но недостаточно доказательств для предъявления обвинения. По фигурантам уведомлений с зеленым углом, НЦБ Интерпола получает от иностранных коллег информацию об их перемещении, криминальных и деловых связях, в то же время в НЦБ Интерпола зарубежных государств, на территории которых фигурант осуществляет предпринимательскую деятельность, предоставляется информация и сведения, которые могут представлять для них интерес, и послужить основанием для проведения проверки и выявления фактов противоправной деятельности фигуранта на территории соответствующего государства. Обмен такими сведениями позволяет подтвердить или опровергнуть факты осуществления фигурантом преступной деятельности, связанной с легализацией преступных доходов как на территории Российской Федерации, так и в иностранном государстве.

По запросам правоохранительным органов Российской Федерации, связанным с преступлениями, связанными с легализацией преступных доходов, Генеральным секретариатом Интерпола могут быть изданы специальные уведомления: 1) с «красным углом» – в отношении лиц, разыскиваемых по каналам Интерпола по обвинению в совершении преступлений, связанных с легализацией преступных доходов, с целью ареста и выдачи фигуранта (экстрадиции или депортации – как уже было сказано выше, некоторыми странами уведомления с «красным углом» признаются в качестве основания для помещения фигуранта под предъэкстрадиционный арест); 2) с «синим углом» – в отношении лиц, имеющих процессуальные статусы подозреваемых или обвиняемых по делам, связанным с легализацией преступных доходов, либо имеющих связи с такими лицами, и разыскиваемых по каналам Интерпола с целью установления их местонахождения; 3) с «зеленым углом» – в отношении лиц, предположительно связанных с деятельностью организованных преступных формирований, причастных к легализации преступных доходов, лиц ранее привлекавшихся к уголовной ответственности за совершение преступлений, связанных с легализацией преступных доходов, а также склонных к совершению такой противоправной деятельности; 4) с «желтым углом» – о международном розыске лиц, пропавших без вести, в том числе и лиц,

имеющих отношение к подозреваемым и обвиняемым по делам, связанным с легализацией преступных доходов, место нахождение которых неизвестно, но недостаточно сведений для издания в отношении них уведомлений с красным, синим или зеленым углами; 5) с «черным углом» – об идентификации неопознанных трупов в рамках комплексных расследований, в том числе и преступлений, связанных с легализацией преступных доходов; 6) с «пурпурным углом» – о новом способе совершения преступления, связанного с легализацией преступных доходов; 7) уведомления о розыске похищенных предметов, представляющих культурную или историческую ценность, которые могут попытаться реализовать под видом законно приобретенного в одной из стран-членов Интерпола, а полученный доход использовать в легальном хозяйственном обороте; 8) совместные уведомления Интерпола и ООН в отношении физических лиц и организаций, являющихся фигурантами резолюций Совета Безопасности ООН в связи с их причастностью к международной террористической деятельности, в том числе финансированию терроризма, легализации преступных доходов, для дальнейшего использования в целях финансирования терроризма.

Для предметного обеспечения эффективного международного полицейского сотрудничества в Российской Федерации существует уникальная структура территориальных подразделений НЦБ Интерпола, которая заключается в том, что они являются структурными подразделениями органов внутренних дел на уровне субъекта Российской Федерации и входят в состав полиции, но при этом функционируют в интересах всей системы правоохранительных органов Российской Федерации. В рамках организации эффективного сотрудничества правоохранительных органов Российской Федерации по каналам Интерпола с зарубежными коллегами, в субъектах Российской Федерации в МВД по республикам, ГУ МВД России, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации функционируют территориальные подразделения НЦБ Интерпола, обеспечивающие информационное сотрудничество российских правоохранительных органов по каналам Интерпола на региональном уровне. По состоянию на ноябрь 2012 г. территориальные подразделения НЦБ Интерпола функционируют в 78 регионах.

Являясь важным звеном в системе международного полицейского сотрудничества, НЦБ Интерпола МВД России и его территориальные подразделения обеспечивают информационное сопровождение борьбы с легализацией преступных доходов и способствуют эффективной скоординированной работе по розыску лиц, причастных к совершению преступлений, связанных с легализацией преступных доходов и обмену информацией в процессе раскрытия и расследования фактов легализации преступных доходов.

Как показывает анализ сложившегося режима межведомственного взаимодействия, в отдельно взятых регионах возможности обращения к механизмам Интерпола недостаточно активно используются территориальными подразделениями правоохранительных органов России. В этой связи НЦБ Интерпола МВД России ставит своей задачей проработать меры, направленные на информирование соответствующих подразделений о таких механизмах, и осуществить дальнейшую координацию взаимодействия по направлению противодействия легализации преступных доходов.

Одной из наиболее остро стоящих проблем при международном полицейском сотрудничестве по каналам Интерпола по противодействию преступлениям международного характера в целом, и легализации преступных доходов в частности, является качественная и всесторонняя проверка фактов и дальнейшая реализация информации, поступающей по каналам межгосударственного сотрудничества.

Формальный подход к проверкам не позволяет выявить порой лежащие на поверхности факты преступной деятельности, как по предикатным преступлениям, так и относящиеся к дальнейшей легализации полученных от их совершения доходов. В большинстве случаев, к сожалению, проверка сводится к проверке по информационно-справочным учетам граждан и юридических лиц – объектов запросов[16]. Решение проблемы недостаточно эффективного использования полученной из-за рубежа информации, с нашей точки зрения, возможно путем повышения координирующей роли НЦБ Интерпола МВД России, в том числе и посредством

[16] Милякина Е.В. Организационные проблемы взаимодействия подразделений ОВД с компетентными органами иностранных государств по вопросам борьбы с налоговыми и иными экономическими преступлениями // Российский следователь. 2006. № 1.

проведения на базе НЦБ криминального анализа поступающей информации, непосредственного участия в реализации комплекса сведений, полученных в результате такого анализа и выявленных закономерностей. Распространение результатов проведенного в НЦБ криминального анализа по заинтересованным территориальным подразделениям НЦБ Интерпола и правоохранительным органам, также положительно повлияет на работу по противодействию легализации преступных доходов.

При осуществлении международного полицейского сотрудничества по каналам Интерпола, следует обращать внимание и на организационную составляющую – соблюдение административных процедур, установленных действующим законодательством Российской Федерации. Это значительно повышает качество такого сотрудничества. Учеными и практиками выделяются следующие проблемные организационно-административные моменты при обращении к механизмам Интерпола, в том числе и связанные с нарушением положений Межведомственной инструкции: неопределенная или слабая оценка судебной перспективы уголовных дел при условии наличия иностранного элемента (факт легализации недоказуем без документального подтверждения, а полученные по каналам Интерпол сведения не являются доказательством); неопределенные сроки получения информации, что порой не позволяет органам, осуществляющим проверку, уложиться в отведенные для такой проверки сроки (несмотря на то, что в Межведомственной инструкции четко определены сроки проверок); обращение к механизмам Интерпола при отсутствии оснований к таковому, то есть исключительно в целях продления сроков проверки; недостоверное и неполное изложение картины преступления в отрыве от предмета проверки, отсутствие в запросе информации об основаниях проведения проверки и ее инициаторе, что, в свою очередь, затрудняет зарубежным правоохранительным органам исполнение такого запроса, либо является причиной увеличения сроков проверки; отсутствие копий документов, которые позволяют упростить проведение проверки; отсутствие полных установочных данных проверяемых физических и юридических лиц; отсутствие причинно-следственной связи между проводимой проверкой и необходимостью получения запрашиваемых сведений; несоответствие содержания запросов требованиям как международных согла-

шений, заключенных Российской Федерацией, так и внутреннему законодательству – зачастую запрашивается информация (копии документов), предоставление которой возможно лишь посредством направления международного следственного поручения, либо информация, не относящаяся к числу исследуемых фактов в рамках предоставленной в запросе фабулы дела; отсутствие готовности оперативно и досконально проводить проверочные мероприятия по запросам, поступающим из НЦБ иностранных государств.

Реализуя задачи, поставленные перед органами внутренних дел, НЦБ Интерпола МВД России активно осуществляет информационное сопровождение проверочных материалов и уголовных дел по фактам легализации преступных доходов. В целях повышения эффективности использования поступающей от зарубежных коллег информации, НЦБ Интерпола проводит работу по разработке и внедрению системы контроля за реализацией оперативно-значимой информации, поступающей по каналам Интерпола в отношении граждан и юридических лиц, подозреваемых в легализации преступных доходов, и использованием информационных ресурсов Организации. В территориальных подразделениях запрашивается ежеквартальное предоставление соответствующих сведений, однако, помимо сбора информации, представляется необходим и наличие обратной связи с оперативными подразделениями, непосредственно отрабатывающими такие запросы.

В целях повышения уровня информированности российских правоохранительных органов о механизмах и порядке осуществления международного сотрудничества по каналам Интерпола, НЦБ Интерпола МВД России и его территориальные подразделения регулярно организуют проведение занятий с личным составом. Нельзя не отметить и активное участие Российской Федерации в повышении уровня подготовленности правоохранительных органов стран-членов Интерпола. Так, в ходе 77-й сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола, состоявшейся в октябре 2008 г. в г. Санкт-Петербурге, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было выдвинуто предложение о создании Международного учебного центра под эгидой Интерпола на базе Всероссийского института повышения квалификации МВД России. Данная инициатива получила единогласное одобрение делегатов Генеральной Ассамблеи. В соответствии с распоряжением Правительства Российской

Федерации от 28 сентября 2009 г. № 1359-р, соответствующее Соглашение было подписано 15 октября 2009 г. в ходе 78-й сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола в Сингапуре. В целях практической реализации Соглашения, в структуре ВИПК МВД России был создан Международный учебный центр под эгидой Интерпола, и все страны-члены Интерпола напрямую проинформированы об открытии Международного учебного центра. В ходе статутных международных мероприятий Интерпола, таких как сессии Генеральной Ассамблеи, европейские региональные конференции, встречи глав НЦБ, неоднократно упоминается о возможности использования возможностей данного Центра для подготовки сотрудников правоохранительных органов стран-членов Интерпола. В настоящий момент учебный центр является одной из ключевых площадок для проведения обучающих мероприятий Интерпола в Восточной Европе.

В целях выявления путей и способов совершенствования работы, помимо проведения учебных мероприятий, следует обратить внимание и на положительную практику межгосударственного сотрудничества Российской Федерации по линии обеспечению международной законности и правопорядка[17]. В Российской Федерации законодательно определены операции с денежными средствами или иным имуществом, подлежащие обязательному контролю путем предоставления финансовыми агентами сведений в Росфинмониторинг. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», операция подлежит специальному контролю через Росфинмониторинг, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 600 000 рублей, либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей.

Сделки с недвижимым имуществом подлежат обязательному контролю в случае, если результатом ее совершения которой является переход права собственности на такое недвижимое имущество, и сумма, на которую она совершается, равна или превышает 3

[17] Le blanchiment d'argent au coeur de l'Europe analyse du cadre légal Belgique, France, Italie et Suisse. A. Cesoni. Larcier, Paris, 2012.

миллиона рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 3 миллионам рублей, или превышает ее.

Обязательному контролю подлежат операции с денежными средствами или иным имуществом, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица.

В режиме объективной констатации в Российской Федерации подлежит обязательному контролю обширный перечень операций, и проведение качественных проверок по ним с большой вероятностью позволит выявить преступное происхождение имущества, в том случае, если таковое имело место быть. В случае выявления в результате проведения мероприятий Росфинмониторинга по обязательному контролю названных выше операций, что операция или сделка связаны с легализацией преступных доходов, Росфинмониторинг направляет соответствующие информацию и материалы в правоохранительные органы Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Таким образом, в Российской Федерации законодательно определен перечень сделок, подлежащих контролю в целях выявления фактов легализации преступных доходов и передачи материалов в правоохранительные органы, которые, в свою очередь, обращаются к механизмам Интерпола в случае наличия иностранных элементов в обнаруженной схеме. Такая информация, в том числе и полученная по каналам Интерпола, тщательно анализируется и проверяется на наличие достаточных оснований для возбуждения правоохранительными органами Российской Федерации уголовного дела.

Примечателен опыт и по проведению совместных операций, направленных на комплексный контроль лиц и организаций, занятых в конкретной сфере, особо подверженной к вовлечению криминальной составляющей, связанной с легализацией преступных доходов. Так, в ходе проекта Зум были проведены проверки агентств недвижимости и аудиторских компаний, в дальнейшем

проводились проверки пунктов обмена валют и организаций, занятых в торговле драгоценными металлами[18].

Задачи, стоящие перед НЦБ Интерпола, нашли свое отражение в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции». В современных условиях основным требованием, предъявляемым к НЦБ Интерпола и его территориальным подразделениям, является усиление оперативной составляющей их деятельности посредством участия в сопровождении конкретных уголовных дел, дел оперативного учета и проверочных материалов по делам, связанным с легализацией преступных доходов, находящихся в производстве российских правоохранительных органов.

Подводя итоги, следует заметить, что, несмотря на то, что НЦБ Интерпола МВД России образовано сравнительно недавно, за годы своего существования в системе правоохранительных органов Российской Федерации оно успело по праву завоевать заслуженный авторитет и уважение. Интерпол проводит широкомасштабную работу по противодействию преступлениям международного характера и при этом активно способствует поддержанию законности и правопорядка, обеспечению безопасности личности, общества и государства. НЦБ Интерпола МВД России твердо стоит на страже национальных интересов России, и от его работы во многом зависит успешное решение важнейших государственных задач, эффективное противодействие международной преступности.

В целях повышения эффективности сотрудничества российских правоохранительных органов с правоохранительными органами иностранных государств-членов Интерпола, сокращения сроков и повышения качества исполнения запросов, в том числе и запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам, считаем необходимым осуществление следующих шагов: формирование справочника, содержащего статистические сведения по странам-членам Интерпола, и распространение его по заинтересованным подразделениям, в том числе обзор методов и правил обмена информацией; организация и проведение совместные совещаний с заинтересованными подразделениями в целях определения кон-

[18] Le blanchiment d'argent au coeur de l'Europe analyse du cadre légal Belgique, France, Italie et Suisse. A. Cesoni. Larcier, Paris, 2012.

кретных практических шагов, принятие которых позволит повысить качество сотрудничества.

Одним из возможных направлений, которое позволило бы дать позитивный импульс международному сотрудничеству по противодействию преступлениям, связанным с легализацией преступных доходов, является обмен посредством каналов Интерпола соответствующими статистическими сведениями, включение которых в аналитический процесс позитивным образом сказывается на его качестве.

Необходима выработка мер по повышению международного сотрудничества по каналам Интерпола и активизации мер, направленных на профилактику и противодействие преступлениям, связанным с легализацией доходов, полученных преступным путем.

Международно-правовое позиционирование Российской Федерации в формате предметной включенности правоохранительных органов Российской Федерации в дело противодействия мирового сообщества с легализацией преступных доходов посредством каналов Интерпола качественно позитивно сказывается на всей картине последовательного международного полицейского сотрудничества.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Кристина Ивановна Зимина

курсант международно-правового факультета
Московского Университета МВД России

Международная преступность на сегодняшний день является одной из наиболее злободневных проблем человечества. Несмотря на высокий уровень развития современного общества, достижения науки и техники, активно проходящие во всем мировом сообществе процессы демократизации и глобализации, расширение областей международных взаимоотношений между субъектами международного права, международная преступность продолжает существовать, совершенствоваться и держать в страхе миллиарды мирных жителей планеты Земля. Данный неутешительный факт послужил основой для активизации сил и средств государств в международном сотрудничестве с этим асоциальным явлением.

В настоящее время в анализируемом направлении межгосударственного сотрудничества сформировался большой комплекс правовых и организационных механизмов, основной целью которых является эффективное противодействие разнообразным видам преступлений: международным преступлениям, посягающим на международный мир, правопорядок и безопасность в целом[1], а также преступлениям международного характера, затрагивающим интересы нескольких государств и осложненным «иностранным элементом»[2].

---

[1] Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии, 6 мая – 26 июля 1996 г. Нью-Йорк. С. 43 (Док. ООН: A/51/10); Скуратова А.Ю. Международные преступления: современные проблемы квалификации. М.: Инфра-М., 2012. С. 5–9.

[2] Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 03 апреля 2014 г.); Наумов А.В. Международное уголовное право. М.: Юрайт, 2014. С. 14.

Среди большого круга участников международного сотрудничества по борьбе с преступностью, на наш взгляд, особо следует выделять международные организации, координирующие взаимодействие правоохранительных органов и полицейских служб различных государств в сфере предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений.

В содержательном аспекте международное полицейское сотрудничество представляет собой осуществляемое на основе действующих норм международного права и национального законодательства согласованные действия, взаимопомощь заинтересованных государств в лице их правоохранительных органов, по предупреждению, выявлению, пресечению, расследованию преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств либо всего мирового сообщества, а также по исполнению наказаний и обращению с правонарушителями[3].

Ключевую роль в таком сотрудничестве играют международные полицейские организации, т.е. специально создаваемые по решению определенных государств организации, в чью компетенцию в качестве основного вида деятельности входит осуществление международного сотрудничества специализированных органов иностранных государств в борьбе с преступностью.

Сотрудничество государств по борьбе с международной преступностью в рамках международных полицейских организаций осуществляется в различных формах и масштабах в зависимости от характера и степени общественной опасности совершаемых преступлений, затрагиваемых ими интересов, предпочтений внешней политики субъектов международного сотрудничества, их взаимоотношений между собой. Таким образом, на современном этапе развития общества на арене международных отношений создаются и действуют как универсальные, так и региональные полицейские органы.

Международное взаимодействие полицейских органов в борьбе с международной преступностью на универсальном уровне осуществляется с целью обеспечения международного мира и безопасности мирового сообщества в целом и пресечения и предотвращения, прежде всего, международных преступлений, а так-

---

[3] См.: Наумов А.В. Международное уголовное право. М.: Юрайт, 2014.С. 7.

же наиболее опасных и глобальных преступлений международного характера.

На настоящем этапе развития современного международного сообщества универсальной полицейской организацией, оказывающей огромное положительное влияние на развитие сотрудничества государств в борьбе с преступностью, является Интерпол – Международная организация уголовной полиции, учрежденная в 1956 г. Согласно Уставу Интерпола, данная международная организация была создана в целях обеспечения широкого взаимодействия всех органов (учреждений) уголовной полиции в рамках существующего законодательства стран и в духе Всеобщей декларации прав человека, а также создания и развития учреждений, которые могут успешно способствовать предупреждению уголовной преступности и борьбе с ней[4]. В то же время данной организации категорически запрещается осуществлять какое-либо вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера[5].

Деятельность Интерпола нацелена на координацию сотрудничества государств в розыске преступников и лиц, пропавших без вести, борьбе с организованными преступными сообществами, преступностью несовершеннолетних, терроризмом, торговлей людьми, преступлениями в сфере экономики и высоких технологий, фальшивомонетничеством, подделкой ценных бумаг, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и ряде других. В рамках Интерпола формируется база данных (картотека), содержащая информацию о лицах, причастных к преступной деятельности, лицах, пропавших без вести, а также данные об объектах, объявленные в международный розыск.

К основным функциям Интерпола отнесены следующие: предоставление оперативной информации и доступа полицейским органам к базам данных; предоставление защищенного канала связи для обмена полицейской информацией государствами-членами Интерпола и Генеральным секретариатом; оперативная поддержка полицейских ведомств; обучение и повышение квалификации со-

---

[4] Устав Международной организации уголовной полиции 1956 г. // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997.

[5] Там же.

трудников правоохранительных органов государств-членов, в том числе посредством проведения специальных семинаров-тренингов[6].

С целью обеспечения постоянной связи полицейских служб стран-участниц Организации каждое государство определяет специальный орган – Национальное центральное бюро, которое одновременно входит в структуру Интерпола и систему национальных органов внутренних дел. На внутригосударственном уровне НЦБ поддерживает сотрудничество с судебными органами, прокуратурой, пограничной, таможенной службами, а на международном уровне взаимодействует с НЦБ иных государств, Генеральным секретариатом Интерпола.

Наряду с универсальным уровнем международное сотрудничество в борьбе с преступностью также активно осуществляется и развивается на сегодняшний день и на региональном уровне, который, являясь менее глобальным, соответственно обеспечивает возможность установления международного взаимодействия на основе уделения большего внимания особенностям и проблемам той или иной территории. Это, в свою очередь, повышает их эффективность в области решения локальных проблем в сфере пресечения и предупреждения преступлений, установления как внутригосударственного, так и международного правопорядка.

Большое значение данному направлению международного сотрудничества уделяется в рамках Европейского Союза (ЕС), где оно осуществляется, прежде всего, посредством учреждения на основе решения Совета Европы и деятельности в данном регионе специализированного правоохранительного органа – Европола**.** Полноценную работу Европол осуществляет с 1999 г. Основными задачами Европейской полицейской службы являются координация работы национальных правоохранительных органов в борьбе с международной организованной преступностью, улучшение информационного обмена между полицейскими службами государств-участников[7]. Европол является важным звеном в системе международных правоохранительных органов и оказывает боль-

---

[6] Родионов К.С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. М., 1990. С. 29–30.

[7] Официальный сайт Европола. URL: https://www.europol.europa.eu/content/page/member-states-131 (дата обращения: 02 апреля 2014 г.).

шое позитивное влияние на установление и сохранение международного правопорядка в рамках Евросоюза, являющегося значительной частью мирового сообщества.

Еще одной региональной международной полицейской организацией является Сообщество полицейских Америки (Америпол), первостепенной целью которого изначально была совместна борьба государств-участников с транснациональным оборотом наркотиков в силу актуальности данной проблемы для жителей Южной Америки. Америпол был создан в 2007 г. на третьей встрече директоров, начальников и командующих полицейских подразделений Латинской Америки и государств Карибского бассейна.

В результате успешного функционирования и развития Америпола его компетенция вышла за рамки интеграции сил участников в противодействии преступлениям международного характера, связанным с торговлей наркотиками. В настоящее время Америпол осуществляет свою деятельность в таких сферах как борьба с терроризмом, организованной преступностью, военными преступлениями, незаконным оборотом оружия, торговлей людьми, отмыванием денег, детской порнографией, преступлениями в области интеллектуальной собственности и др.

К основным задачам Америпола можно отнести укрепление полицейского сотрудничества в сфере борьбы с международной преступностью, осуществление эффективного обмена информацией о преступлениях и лицах, причастных к ним, оказание правовой помощи по уголовным делам транснационального характера.

Таким образом, Америпол, изначально созданный для совместного пресечения странами-участницами лишь преступлений, связанных с оборотом наркотиков, превратился в успешную крупную международную организацию, обеспечивающую транснациональное взаимодействие в области противостояния международной преступности в целом на данной территории.

В 1981 г. в рамках международной межправительственной организации Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в 1981 г. была создана еще одна международная полицейская служба – АСЕАНОПОЛ**,** которая в первую очередь призвана служить механизмом сотрудничества и оказания взаимопомощи

стран-участниц в области борьбы с международной преступностью.

Стоит отметить, что одним из наиболее важных направлений деятельности данной полицейской организации в сфере содействия транснациональному сотрудничеству в борьбе с преступностью является активное взаимодействие с Интерполом и другими международными организациями правоохранительный направленности. На 27-й конференции АСЕАНАПОЛ договорились также о совместных операциях по борьбе с так называемой киберпреступностью – мошенничеством в Интернете и хакерством. Кроме того, на недавнем совещании постоянного форума «Азия-Европа» (АСЕМ), посвященного теме борьбы с международным терроризмом, делегация Индонезии предложила международную программу для реабилитации террористов, подвергшихся воздействию воинственной исламистской пропаганды в тренировочных лагерях «Аль-Каиды»[8]. Кроме того, АСЕАН и Индия и Пакистан ведут постоянные консультации по вопросу о путях наиболее эффективного противодействия незаконному обороту опиатов и прекурсоров[9].

Еще одной международной региональной полицейской организацией является САРППКО – Южноафриканская Региональная Организация по Сотрудничеству Начальников Полиции. Особенностью данной организации является то, что осуществление кооперации в вышеуказанных областях происходит на уровне руководителей полицейских служб государств-участников (Chiefs of Police)[10]. Целью САРППКО является разработка и осуществление наиболее эффективных методов по борьбе с международной и внутригосударственной преступностью для обеспечения безопасности, как государств Южной Африки, так и всего мирового сообщества.

---

[8] АСЕАНАПОЛ и Интерпол будут совместно бороться с транснациональным терроризмом и преступностью // Институт религии и политики. Новости. URL: http://i-r-p.ru/page/stream-event/index-13538.html (дата обращения: 02 апреля 2014 г.).

[9] Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 г. ООН, Нью-Йорк, 2012. С. 93. // Электронный ресурс. URL: http://www.aids.by upload/iblock/b44/AR_2011_Russian.pdf (дата обращения: 02 апреля 2014 г.).

[10] Официальный сайт САППРКО. URL: http://sarpcco.org/index.php/about/ backgroung (дата обращения: 02 апреля 2014 г.).

Свою деятельность САРППКО реализует в тесной взаимосвязи с Интерполом. Национальное Региональное Бюро Интерпола является центральным координационным органом данной организации. Так, В июне 2011 г. Интерпол в сотрудничестве с САРППКО организовал в Хараре практикум по международным и региональным трансграничным операциям. Участники этого практикума проанализировали текущие и намечающиеся тенденции в области преступности в странах южной части Африки и обсудили методы оперативной работы правоохранительных органов, в частности, контролируемые поставки наркотических средств[11].

Таким образом, на сегодня существует и эффективно действует целый ряд международный региональных полицейских организаций, которые в своей деятельности оказывают положительное воздействие на состояние как внутригосударственного, так и международного спокойствия и безопасности не только в рамках территории своего региона, но и в глобальном масштабе.

Стоит также отметить, что, несмотря на большие достижения, достигнутые в области развития международного сотрудничества по борьбе с международной преступностью на настоящем этапе развития современного общества, прогрессирование данного института международного права не стоит на месте – предпринимаются все новые попытки по реализации идей повышения его эффективности. Так на сегодня рассматривается вопрос о создании еще одной международной региональной правоохранительной организации – Евразпола, с целью осуществления ею функций идентичных рассмотренным нами ранее международным региональным полицейским организациям, однако в рамках Евразийского союза, образование которого также горячо обсуждается. Необходимость учреждения Евразпола обуславливается тем, что, во-первых, плодотворно противодействовать преступности на интеграционном поле возможно лишь при использовании системного подхода к проблеме, во-вторых, интеграционные процессы потребуют правового обеспечения не только для экономики, но и новой правовой базы для борьбы с преступностью в рамках Евразийского

[11] Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 г. ООН, Нью-Йорк, 2012. С. 93 // Электронный ресурс. URL: http://www.aids.by/upload/iblock/b44/AR_2011_Russian.pdf (дата обращения: 02 апреля 2014 г.).

союза, в-третьих, противодействие «интеграционной преступности» на интеграционном поле требует создания специализированных органов и учреждений на данной территории по полицейскому и судебному сотрудничеству, с целью реализации достижений взаимодействия государств-участников на правоприменительном уровне[12]. Также в качестве перспективы рассматривается и создание идентичного Азиапола в рамках Азии и Океании, а также Южно-Азиатской Ассоциации Регионального Сотрудничества Полицейских – СААРКПОЛ, участниками которой станут такие государства как Непал, Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивы, Пакистан и Шри-Ланка.

Таким образом, стоит подчеркнуть, что создание разноуровневых международных полицейских органов – важнейший и необходимый шаг к достижению международного мира и порядка.

[12] См.: Волеводз А.Г. Построение Евразийского союза потребует создания новых механизмов для противодействия «интеграционной» преступности или нам нужен ЕВРАЗПОЛ / А.Г. Волеводз // Viperson.ru. 12 октября 2011. URL: http://viperson.ru/wind.php?ID=643738&soch=1 (дата обращения: 02 апреля 2014 г.).

КВАЛИФИКАЦИЯ ДЕЯНИЯ В КАЧЕСТВЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ ГЕНОЦИДА ВНЕ КОНТЕКСТА ШИРОКОМАСШТАБНОСТИ НАРУШЕНИЙ

Екатерина Александровна Малярова

аспирант кафедры международного права
Российск 5.15 университет (11) дружбы народов

На протяжении своей истории человечество не раз становилось свидетелем актов массового уничтожения людей лишь по мотивам их национальной, расовой, либо религиозной принадлежности. Однако, прежде чем осознать действительную степень угрозы подобных деяний, мировое сообщество прошло сквозь все ужасы Второй мировой войны.

9 октября 1948 г., Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Конвенция), геноцид был впервые криминализирован в качестве самостоятельного международного преступления. Статья 2 данного акта установила, что под геноцидом понимаются действия, совершаемые с намерением уничтожить полностью либо частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую. К деяниям, образующим преступление геноцида, относятся: убийство членов такой группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую[1].

Из определения следует, что Конвенция прямо не регламентирует необходимость установления широкомасштабности либо систематичности в преступлениях геноцида. Как верно отмечает П. Гаэта: «Для многих, геноцид – это массовое убийство. Убийст-

[1] Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него. Утверждена Резолюцией 260 A (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 9 декабря 1948 г. U.N. Doc. A/RES/260 A (III), приложение (78 UNTS 277).

во может быть массовым, но по смыслу статьи 2 Конвенции, не обязательно является таковым… Хотя в пунктах (A), (B), (D) и (E) ст. 2 использовано множественное число «члены группы» как непосредственные жертвы преступления геноцида, как правило, достаточно направленности индивидуального акта хотя бы против одного члена такой группы»[2].

Контекстуальный элемент преступления геноцида в виде явной линии аналогичного поведения, направленного на полное либо частичное уничтожение защищаемой группы, либо поведения, которое само по себе могло привести к такому уничтожению, впервые прямо регламентирован Элементами преступлений Международного уголовного суда (МУС). Вместе с тем, Международные уголовные трибуналы ad hoc, действовавшие до принятия вышеуказанного акта, несмотря на отсутствие правового регулирования, в своих решениях, последовательно устанавливали данный элемент. На сегодняшний день, положение относительно контекстуального элемента в преступлении геноцида, сформулировано досточно четко.

Однако, остается не разрешенным вопрос, относительно необходимости установления широкомасштабности деяния для квалификации его в качестве преступления геноцида.

Нюрнбергский трибунал, не обладая юрисдикцией по отношению к преступлениям геноцида, в своем приговоре, фактически, установил его признаки, квалифицировав деяния нацистских преступников в качестве преступлений против человечности. В частности, указывалось, что «…из представленных доказательств явствует, что, во всяком случае, на Востоке массовые убийства и зверства совершались не только в целях подавления оппозиции и сопротивления германским оккупационным войскам. В Польше и Советском Союзе эти преступления являлись частью плана, заключавшегося в намерении отделаться от всего местного населения путем изгнания и истребления его…»[3]. Таким образом, в понимании Нюрнбергского трибунала «геноцид» – это

---

[2] Paola Gaeta The UN Genocide Convention: A Commentary Series: Oxford Commentaries on International Law, 2009. P. 88, 94.

[3] Нюрнбергский процесс над главными военными преступниками. Т. VII. М., 1957. С. 384–389.

система преступных действий, направленных на физическое уничтожение группы населения[4].

Еще до выделения преступления геноцида в отдельный класс международных преступлений, Юридический комитет Комиссии Объединенных Наций по делам военных преступлений пришел к выводу о недопустимости отнесения единичных преступных деяний к преступлениям против человечности.

Анализ соответствующей научной литературы, также показывает, что ряд авторов включают в перечень обязательных контекстуальных обстоятельств геноцида широкомасштабность деяния. Так, Н.И. Костенко указывает на присутствие в преступлении геноцида элемента массовости.

Кроме того, Международные уголовные трибуналы по бывшей Югославии (МТБЮ) и Руанде (МТР), к юрисдикции которых были отнесены преступления геноцида, установили широкомасштабность преступных деяний, направленных против защищаемой группы, фактически, в каждом из своих решений.

Вместе с тем, в прецедентном праве данных судебных органов существуют исключения. Так, Апелляционная камера МТР, в своем решении по делу «Прокурор против Кайишема» (Prosecutor v. Kayishema) от 1 июня 2001 г., указала, что геноцид не требует, совершения его в рамках геноцидной кампании либо широкомасштабности или систематичности нападения на защищаемую группу[5].

В другом решении, по делу «Прокурор против Акаезу» (Prosecutor v. J.-P. Akayesu) от 2 сентября 1998 г., Судебная палата МТР установила, что для вменения геноцида, не требуется установление точного числа жертв – достаточно установить совершение с целью полного либо частичного уничтожения защищаемой группы любого акта, образующего объективную сторону (actus reus)[6].

---

[4] Трайнин А.Н. Избранные произведения. Защита мира и уголовный закон. М., 1969. С. 409.

[5] ICTR., Judgement, Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana, Appeals Chamber, 1 June 2001. Para. 163.

[6] ICTR., Judgement, Prosecutor v. J.-P. Akayesu. Case № ICTR-96-4-T. 02 September 1998. Para. 497.

Решение Судебной палаты МТБЮ, по делу «Прокурор против Кристича» (Prosecutor v. Krstic) от 2 августа 2001 г., фактически предвосхитило положения в будущем, регламентированные Элементами преступлений МУС. Суд указал, что преступления геноцида должны быть совершены в контексте явной линии аналогичного поведения, направленного на полное либо частичное уничтожение защищаемой группы, либо поведения, которое само по себе могло привести к такому уничтожению[7].

В этом смысле, нельзя не согласиться с А. Кассезе, который справедливо отмечает: «Международные нормы не требуют существования широкомасштабной или систематической практики в качестве юридического компонента преступления геноцида»[8].

Опираясь на положения Элементов преступлений МУС, можно сделать вывод, что преступление геноцида является оконченным с момента причинения вреда (как то убийство, причинение серьезных телесных повреждений и так далее) хотя бы одному члену защищаемой группы. Более того, Элементы преступлений МУС, наряду с совершением деяния в контексте явной линии аналогичного поведения, направленного на полное либо частичное уничтожение защищаемой группы (конструкция охватывающая деяния которые не могут толковаться иначе, как часть широкомасштабной кампании), прямо предусматривают контекстуальный элемент в виде поведения, которое само по себе могло привести к уничтожению защищаемой группы. Следовательно, гипотетически, можно предположить ситуацию, в которой лицо совершило убийство лишь одного, либо нескольких членов защищаемой группы, но обладало всеми средствами, ресурсами и главное геноцидным намерением для истребления всей либо части такой группы. Особую актуальность данный вопрос приобретает в свете такой функции Международного уголовного суда, как своевременное вмешательство и быстрое реагирование (timely intervention).

Однако необходимо учитывать одно принципиальное требование. МУС, в своем решении по делу Прокурор против Аль-Башира (Prosecutor v. Al Bashir), указал, что индивидуальный акт

---

[7] ICTY., Judgement, Prostcutor v. Krstic, Trial Chamber, 2 August 2001. Para. 682.

[8] Antonio Cassese International Criminal Law / Oxford University Press, Incorporated, 2003. P. 100.

может быть квалифицирован в качестве преступления геноцида лишь в случае если соответствующее деяние представляет конкретную угрозу для существования защищаемой группы либо ее части. Иными словами, норма, определяющая преступление геноцида, представляет собой механизм Ultima ratio – данная норма срабатывает лишь в ситуациях, когда угроза существованию защищаемой группы либо ее части становится реальной и конкретной, а не скрытой и потенциальной[9].

[9] ICC., Decision, Prosecutor v. Al Bashir, Pre-Trial Chamber, 04 March 2009. Para. 124

ПРАВО ОБВИНЯЕМОГО ПРИСУТСТВОВАТЬ НА СВОЁМ ПРОЦЕССЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Александр Борисович Мезяев

д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Университета управления «ТИСБИ»

Право обвиняемого присутствовать на процессе в международном праве было признано уже после того, как аналогичное право было урегулировано в национально-правовых системах государств. В национальном праве государств данное право закрепляется как в конституциях, так и в уголовно-процессуальных кодексах. В частности, в законодательстве таких стран, как Бангладеш, Грузия, Ирландия, Кения, Киргизия, Норвегия.[1] Данное право закрепляется в военных уставах ряда государств (Аргентина, Канада, Новая Зеландия, Швеция). В ст. 123.2 Конституции Российской Федерации судебное разбирательство in absentia как общее правило запрещается (исключение установлено только в случае, прямо предусмотренном федеральным законом).

Ещё в конце XIX в. Верховный Суд США отмечал, что обвиняемый должен присутствовать в зале суда на каждом этапе судебного производства[2]. Проведение суда in absentia, правда, допускалось, если обвиняемый добровольно отказался предстать перед судом[3]. В деле Кросби против США Верховный Суд отметил, что «и язык, и история и логика [правовой нормы] говорят в пользу того, что проведение процесса in absentia в отношении обвиняемого, отсутствующего перед началом процесса, не допустимо».[4] Однако в случае, если лицо, осуждённое in absentia, предстало перед судом позднее, оно должно иметь право на проведение нового

---

[1] См.: Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л., Обычное международное гуманитарное право. Т. 1. Нормы / пер. с англ. МККК. 2006. С. 468.

[2] Lewis v. United States (1892 г.) URL: http://supreme.justia.com/us/146/370/case.html

[3] Diaz v. United States (1912 г.) («Если обвиняемый добровольно решил не представать перед судом, суд может продолжить процесс так, как будто бы обвиняемый присутствует»). URL: http://supreme.justia.com/us/223/442/case.html

[4] Crosby v. United States (1993 г.). URL: http://supreme.justia.com/us/506/255/case.html

процесса. Так, в сентябре 2001 г. федеральный суд Швейцарии постановил, что в отношении лица, осуждённого in absentia должен быть проведён новый судебный процесс.[5] Нельзя не отметить и влияние международно-правового регулирования данного права на правовые системы государств.[6]

В международном праве право на присутствие во время процесса закреплено в ст. 14.3.d Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.): «каждый… имеет право… быть судимым в его присутствии». Это же положение закреплено в ст. 75.4.e Дополнительного протокола I и ст. 6.2.e Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям о защите жертв войны (1977 г.).[7] Данное право прямо не закрепляется более ни в одном другом международном договоре, однако, практика толкования и применения ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) показывает, что в понятие справедливого судебного процесса, Европейский суд по правам человека включает и право обвиняемого на проведение процесса в его присутствии (правда, с возможностями некоторых ограничений). Право обвиняемого быть судимым в его присутствии подтверждается и в Статутах международных судов и трибуналов (ст. 63.1 Статута Международного уголовного суда (МУС), ст. 21.4.d Статута Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ), ст. 17.4.d Статута Специального суда по Сьерра Леоне (СССЛ). Единственным международным судом, признающим возможность проведения суда in absentia является Специальный суд по Ливану (ССЛ). Статья 22 Статута ССЛ разрешает проведение заочного судебного разбирательства в трёх особо оговорённых случаях: отказа обвиняемого от своего права присутствовать на процессе, отказом государства передать обвиняемого в трибунал, невозможность обнаружить скрывающегося обвиняемого. В национальном праве государств прове-

---

[5] B. v. The Prosecution Service and Cantonal Courts of Basel-Land, // Bulletin on Constitutional Case Law. 2001. № 3. P. 528.

[6] Бендерская Е.Г. Рассмотрение уголовного дела в отсутствие подсудимого: международно-правовое регулирование и законодательство европейских государств // Международное уголовное право и международная юстиция. 2009. № 4.

[7] Имеется ряд оговорок со стороны Австрии, Германии, Ирландии, Лихтенштейна и Мальты, в соответствии с которыми судья имеет право удалить обвиняемого из зала суда, если тот нарушает порядок и мешает ходу процесса.

дение судебных процессов в отсутствие обвиняемого также, как правило, запрещается. В случае, если процесс in absentia допускается, это оговаривается рядом условий, связанных с поведением обвиняемого в зале суда. То есть, процесс in absentia, как правило, не допускается в случае ареста обвиняемого.

В целом, позиция международных органов по правам человека состоит в том, что, хотя процесс in absentia в исключительных обстоятельствах может быть признан законным, но только при жестком соблюдении ряда условий. В решении по делу Меденица против Швейцарии Европейский Суд заявил, что в случае, если обвиняемый получил уведомление о явке в суд, и не был лишён права на помощь адвоката, процесс in absentia не является нарушением принципа справедливого судебного процесса[8]. В решении по делу Сейдович против Италии, Европейский Суд квалифицировал проведение судебного процесса in absentia в отношении лица, при отсутствии доказательств того, что он был уведомлён о вызове в суд, как нарушение его права на справедливый судебный процесс по статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 года).[9] Особо важно в данной связи отметить, что Суд указал, что нарушение прав Сейдовича произошло в связи с тем, что законодательство Италии, в нарушение ЕКПЧ, не только предусматривает возможность проведения судебного процесса in absentia, но и не гарантирует право на повторный процесс в присутствии обвиняемого. Суд постановил, что Италия должна изменить своё законодательство таким образом, чтобы проведение нового процесса в присутствии обвиняемого было обеспечено в любом случае. Важно подчеркнуть, что Германия отклонила требование Италии о выдаче Сейдовича именно на этом же основании. Комитет по правам человека также дал в ряде своих решений аналогичное толкование (например, в решениях по делу Мбенге против Заира[10] и по делу Малеки против Италии).

В настоящем анализе можно выделить три правовые проблемы данного права: -запрет на проведение процесса в отсутствие

---

[8] Medenica v. Switzerland, ECHR, Judgment of 7 .06.2001. Paras 58–59 // Официальный сайт Европейского суда по правам человека в интернете: www.echr.coe.int.
[9] Sejdovic v. Italy, ECHR, Judgment of 10.11.2004 // Там же.
[10] Daniel Monguya Mbenge v. Zaire, HRC Decision on Communication No. 16/1977 // UN Document: CCPR/C/OP/2 (1990).

обвиняемого (процесса in absentia); содержание права на присутствие во время процесса (принцип эффективного участия); возможность обвиняемого отказаться от данного права.

Запрет на проведение процесса in absentia. В самом начале деятельности МТБЮ двумя главными установками, касающимися вопроса о возможности проведения судебного процесса in absentia являлись только ст. 21 Статута, которая устанавливает право обвиняемого «быть судимым в его присутствии» и Доклад Генерального секретаря ООН о создании МТБЮ, который содержал положение, согласно которому обвиняемые должны присутствовать на процессе[11].

Один из главных авторов Правил процедуры трибунала Президент МТБЮ (в 1997–1999 гг.) Г.К. МакДональд (США) отмечала, что вопрос о суде in absentia был одни из самых спорных во время подготовки проекта Правил процедуры. Так, например, рассматривалось предложение судьи А.Кассезе (Италия) о том, что судебный процесс in absentia допустим, но в случае, если обвиняемый будет доставлен в трибунал, он должен иметь право на новый судебный процесс. Однако было принято именно предложение МакДональд – возможность проведения некоей завуалированной формы суда in absentia, во время которого представлялись и обнародовались бы свидетельства обвинения и при этом «присутствовал» адвокат обвиняемого[12]. Несмотря на то, что, на первый взгляд, предложение Кассезе выглядит более жестким, на самом деле, оно нарушает права обвиняемого в меньшей степени. Дело в том, что в первом случае предусматривалось проведение судебного процесса, а второе предложение (которое и было принято) предусматривает лишь зачитывание и обнародование (т.е. создание общественного резонанса) утверждений обвинения в присутствии адвоката. То есть – односторонние слушания вместо состязательного процесса! Не случайно, это было признано даже одним из

---

[11] Report of the UN Secretary-General to the Security Council pursuant to para 2 of Resolution 808 (1993) // UN Document: S/25704. Para 101.

[12] См.: McDonald G.K., Trial Procedure and Practices // Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law. Commentary. Vol. I. Kluwer Law International, The Hague, London, Boston. 2000. P. 554–555.

судей МТБЮ (правда, при попытке оправдать законность этой процедуры).[13]

Таким образом, в Правила процедуры было включено правило 61 – «Процедура в случае невозможности исполнения ордера на арест». Согласно этому Правилу, прокурор должен представить доказательства вины соответствующего лица, при этом он может, но не обязан (!) представить и свидетелей. На первый взгляд – как это видно из пункта D, целью данной процедуры является – в случае, если судьи признали, что имеются существенные доказательства вины лиц – издание международного ордера на арест. Однако, на самом деле, эта цель является явным повтором Правил 47 и 55, которые уже предусматривают издание ордера на арест. Хотя в тексте указанных Правил нет слова «международный», понятно, что ордер, изданный международным трибуналом является международным по своей сути. Таким образом, цель разработки и принятия Правила 61 иная, не связанная с изданием ордера на арест. В практике МТБЮ Правило 61 было применено в ряде дел, в частности, в делах Д. Николича, М. Мартича, М. Райича, деле Р. Караджича и Р. Младича.

Как правило, говоря о процессе in absentia, имеется в виду проведение процесса без обвиняемого вообще, то есть когда он отсутствует с самого начала процесса, и даже его местонахождение вообще неизвестно. Однако нет оснований считать, что данный термин не относится к более сложному случаю – а именно, связанному с процессом, начавшимся с участием обвиняемого, но который затем, по каким-либо причинам, не может или не хочет присутствовать на судебных заседаниях или когда судебный процесс не может продолжаться с его участием (например, в связи с поведением обвиняемого в зале суда).

Решая вопрос о судебном процессе in absentia в целом, Апелляционная палата МТБЮ в решении по делу Прокурор про-

---

[13] См.: особое мнение судьи Сидхва в деле Прокурор против Райича. Судья утверждал, что процедура по правилу 61 является вынужденным для всеобщего информирования о выдвинутых в отношении конкретных лиц обвинениях. Таки образом, ещё раз была подтверждена одна из основных задач МТБЮ в качестве оружия идеологический и психологической войны против сербов. (Prosecutor v. Rajic, ICTY, Review of the Indictment Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence, 13.09.1996. Separate Opinion of Judge Sidhwa. Para 7.)

тив Блашкича отметила, что в отношении лиц, обвиняемых по ст. 2–5 Статута такой процесс недопустим, так как установление вины или невиновности обвиняемого в его отсутствие «представляется чрезвычайно сложным и даже невозможным»[14]. В то же время, в отношении процесса in absentia по делам, касающихся оскорбления суда, палата признала его приемлемость»[15].

Особым случаем является возможность проведение процесса in absentia не полностью, а частично. В апреле 2005 г. на процессе по делу Прокурор против С.Милошевича была совершена попытка продолжить слушания без присутствия обвиняемого. Квалифицируя ситуацию как «попытку», следует отметить, что не любые заседания суда в отсутствие обвиняемого могут быть квалифицированы как нарушение его права быть судимым в его присутствие. Так, например, заседание, на котором обсуждается внезапно возникшая ситуация с болезнью обвиняемого и на котором принято решение о перерыве процесса, являлось бы вполне законным, так как не нарушило бы права обвиняемого. В то же время, проведение судебного заседания без С.Милошевича осталось только «попыткой» благодаря исключительному мужеству свидетеля. 19 апреля 2005 года было объявлено, что «тюремный врач рекомендовал, чтобы обвиняемый был оставлен в камере». Это вызвало длительную дискуссию о том, возможно ли проведение заседания без присутствия обвиняемого. Прокуратура утверждала, что проведение заседания не просто возможно, но и необходимо, так как плохое состояние здоровья обвиняемого, якобы, нарушают нормальный ход процесса. Суд принял решение о проведении судебных слушаний без участия обвиняемого. Формально, суд принял решение об «обеспечении прав обвиняемого», которые заключались в том, что С.Милошевич будет иметь возможность просмотреть видеозапись перекрёстного допроса. Однако нарушение права обвиняемого на проведение суда над ним в его присутствии было пре-

---

[14] Prosecutor v. Blaskic, ICTY, [Appeals Chamber] Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, 29.10.1997.

[15] Prosecutor v. Blaskic, ICTY, [Appeals Chamber] Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, 29.10.1997. Para 59.

дотвращено свидетелем Костой Булатовичем, который отказался отвечать на вопросы прокурора без С.Милошевича.

В-третьих, судебные слушания были проведены при отсутствии не только обвиняемого, но и медицинского заключения. Таким образом, суд провёл слушания, не имея информации о характере болезни обвиняемого и, таким образом, не имел возможности верно оценить длительность возможного перерыва. Наконец, в четвёртых, имеются все основания полагать, что данный инцидент является одной из многочисленных провокаций, специально подготовленных МТБЮ в отношении С. Милошевича. Как выяснилось позже, С. Милошевич был против того, чтобы оставаться в камере и требовал, чтобы его доставили в суд. Однако во время слушаний прокуратура и суд исходили из тезиса о нежелании Милошевича прибыть в суд в связи с болезнью. Вызывает вопросы и медицинский отчёт тюремного врача Фальке, который был представлен только через несколько часов после завершения слушаний 19 апреля. При этом нет никаких оснований для того, чтобы данный отчёт (или хотя бы собственно информация) не был представлен немедленно. Таким образом, объективно, суд не мог совершить ошибку: «изъяны» слишком велики, чтобы предполагать это. Совокупность же этих «изъянов» говорит именно об умышленности принятого решения. Даже если учитывать тот факт, что суд рассматривал С. Кэя в качестве законного адвоката С.Милошевича (так как сам и назначил его на эту должность), то всё равно, в данный день адвокат не имел полномочий на представление его интересов от С. Милошевича. Так, например, на процессе Прокурор против Бизимунгу и других в МТР каждое отсутствие одного из обвиняемых предваряется уведомлением адвоката о том, что обвиняемый отсутствует добровольно и он (адвокат) получил мандат на представление интересов своего подзащитного в данный день. Что касается решения апелляционной палаты – а решение судебной палаты основывалось именно на этом решении – то оно не может служить основанием принятого решения о проведении судебного заседания in absentia, так как само решение апелляционной палаты касалось вопроса «участия» обвиняемого в процессе,

а не проведения процесса in absentia[16]. Интересно, что на это обратил внимание и назначенный адвокат[17].

Европейский суд по правам человека в своей практике рассмотрения дел, связанных с обеспечением права обвиняемого на рассмотрение дела в его присутствии, исходит из того, что в первую очередь необходимо установить, имел ли место отказ обвиняемого от своего права и был ли он явно выражен. Как мы видели, в деле С.Милошевича не было отказа (тем более явно выраженного) – напротив, обвиняемый постоянно заявлял свой протест и несогласие на проведение процесса in absentia.

Комитет по правам человека в решении по делу Дитер Вольф против Панамы отметил, что концепция справедливого судебного разбирательства «должна толковаться с учётом того, что она требует выполнения ряда условий, таких как равенство сторон и состязательный характер процесса. …Эти условия не считаются выполненными тогда, когда обвиняемого лишают возможности личного присутствия на процессе»[18].

В практике международных уголовных трибуналов начало судебного заседания в отсутствие обвиняемого сопровождается представлением документов, в которых с одной стороны, представлена информация врача или сотрудника тюрьмы, а с другой – даётся согласие либо несогласие обвиняемого на отказ от своего права присутствовать на судебном заседании. При этом особо отмечаются вопросы обсуждения данного вопроса со своим адвокатом, а также присутствие адвоката на заседании. Так, например, заседание суда по делу Прокурор против Прлича и других 25 июня 2009 г. проходило в отсутствие обвиняемого Б. Пушича, который письменно подтвердил свой отказ присутствовать на данном заседании[19]. Однако в целом ряде случаев обвиняемые не дают своего согласия на отказ от права присутствовать на заседании. Так,

---

[16] См. параграф 20 решения Апелляционной палаты.

[17] Стенограмма заседания 20 апреля 2005 года. С. 38646.

[18] Дитер Вольф против Панамы, (Сообщение № 289/1988), решение Комитета по правам человека от 26 марта 1992 года // Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом. Том 4. ООН. Нью-Йорк и Женева. 2004. С. 107–112.

[19] См. документ МТБЮ: IT-04-74-T, Absence from the Court due to Illness, 25.06.2009.

Й. Станишич не дал такого согласия 12 мая и 9 июня 2009 г.[20] При этом, медицинский персонал тюрьмы подтвердил, что состояние здоровья обвиняемого не позволяет ему присутствовать в суде. Однако в этих и других случаях, судебное заседание проводилось без обвиняемого, что является нарушением его прав. Особо вопиющим случаем нарушения права Станишича быть судимым в его присутствии стало решение заслушать показания свидетелей в июне 2009 г. При этом во всей красе показали себя и тюремный врач, который, зная о заключениях специалистов, тем не менее, указал в документе, что «видимых причин болезни нет» и потому обвиняемому требуется «ноль дней» отсутствия, для того, чтобы выздороветь и иметь возможность вновь присутствовать в суде.

Возможность отказа от права присутствовать на суде. Следует сразу отделить возможность обвиняемого отказаться от присутствия на процессе на определённое время и полный отказ от своего права. Временный отказ от присутствия на процессе, как правило, может быть связан либо с кратковременной болезнью обвиняемого, либо с иными временными причинами личного характера. Так, на процессе по делу Прокурор против Бизимунгу и других в Международном трибунале по Руанде обвиняемый Сагахуту отказывался прибыть в суд каждую пятницу по религиозным причинам, что было признано судом. Что касается кратковременной болезни обвиняемого, то обвиняемый также может отказаться от своего права присутствовать на заседаниях суда, проводимых во время его болезни. Однако в обоих случаях суд должен установить, имел ли место такой отказ и только после этого проводить заседание. Если обвиняемый, действительно, добровольно отказался от своего права на продолжение судебных слушаний без его присутствия, суд специально устанавливает, что адвокат получил от него полномочия представлять его интересы в данный конкретный день[21].

Особую проблему составляет нежелание заболевшего обвиняемого отказаться от права на личное присутствие во время процесса по делу, по которому проходят несколько обвиняемых.

---

[20] См. документ МТБЮ: IT-03-69-PT, Jovica Stanisic – Non Attendance in Court, D-17256-D-17253. 9 June 2009.

[21] Prosecutor v. Bizimungu et al., ICTR, Minutes of proceedings of 26.10.2007.

В этом случае в противоречие вступает право одного обвиняемого с правами других обвиняемых. Вероятно, наилучшим способом разрешения таких коллизий является учёт особенностей каждого конкретного дела (длительность временного заболевания, стадия процесса и т.д.) В то же время следует помнить, что, например, недельный перерыв в процессе не может быть квалифицирован как нарушение права обвиняемых на оперативное рассмотрение дела, но даже проведение одного заседания без присутствия обвиняемого, который не отказывается от своего права на присутствие в суде, является нарушением его права.

На процессе по делу «Челебичи» в Международном трибунале по бывшей Югославии один из обвиняемых по делу Здравко Мучич отказался прибыть на заседание суда в связи с плохим самочувствием. Председательствующий судья распорядился доставить обвиняемого любыми средствами (дословно: «by whichever method one can bring him»)[22]. Как следует из анализа решения судебной палаты, причиной для принятия такого решения служит практика государств (которая, якобы, исходит из того, что в подобных обстоятельствах обвиняемый доставляется в суд насильственно). С одной стороны практика государств, действительно имеет определённое значение для толкования норм международного права. Однако в рассматриваемом нами случае, во-первых, была рассмотрена практика только весьма ограниченного количества государств весьма неясного подбора (Великобритания, США, Австралия, Италия и Босния), а во-вторых, практика государств не является источником права сама по себе, и в лучшем случае могла быть использована только как вспомогательное средство для толкования имеющихся норм права. Однако судебная палата не установила такие нормы права. Совершенно ясно, что данное решение судей является не только необоснованным, но и неверным. Кроме всего прочего, оно было также и спонтанным, так как его обоснование было представлено только через неделю после принятия. [23] И это не случайно, ибо сначала было принято не правовое и не-

[22] International War and Peace Research Bulletin 18-25 April 1998, update 63.

[23] Следует особо отметить данную порочную практику юридического обоснования «задним числом», что является «прочно установленной практикой» МТБЮ. При таком положении дел возникают серьёзные опасения в том, что не столько представленный анализ являлся обоснованием решения, сколько данное обоснование служит оправданием уже принятого решения.

справедливое решение, и только затем, в течение нескольких дней суд пытался найти этому обоснования.

В деле Прокурор против Ч.Тэйлора в Специальном суде по Сьерра Леоне председательствующий судья перед тем, как начать судебное заседание провозгласил, что обвиняемый ясно отказался от права присутствовать на данном заседании, что он представлен адвокатом и в соответствии с правилом 60 Правил процедуры заседании может быть проведено в отсутствие обвиняемого[24].

Европейский Суд по правам человека в деле Стэнфорд против Соединённого Королевства постановил, что Конвенция предоставила обвиняемому не простое присутствие на своём процессе, а право участия, более того – эффективного участия. Суд квалифицировал данное право на эффективное участие в качестве составной части принципа справедливого судебного процесса по статье 6.1 ЕКПЧ[25]. Это было подтверждено и в ряде других дел.[26]

Таким образом, следует отметить, что, несмотря на общую тенденцию на запрещение проведения судебных процессов без обвиняемых в национальном и международном праве, в международных судах и трибуналах наблюдается обратная тенденция. Во-первых, один из таких трибуналов прямо предусмотрел проведение суда in absentia. Более того, в 2014 г. такой судебный процесс реально начался. Во-вторых, в практике других судов и трибуналов наблюдается целый ряд грубых нарушений принципа присутствия обвиняемого на своём процессе. Юридический анализ попыток этих трибуналов, прежде всего, Международного трибунала по бывшей Югославии, обосновать нарушения этих прав показывает, что эти обоснования не основаны на нормах права и прямо противоречат действующим нормам международного права.

Право обвиняемого на присутствие на процессе является составной частью более широкого (комплексного) права обвиняемого на эффективную защиту. Обвиняемый, лишённый права присутствовать на судебном процессе (полностью или частично) лишается права на эффективную защиту.

---

[24] См. стенограмму заседания по делу Прокурор против Ч.Тэйлора от 6 июля 2009 года. С. 24270.

[25] Stanford v. UK, ECHR, Judgment, 23.02.1994. Para 26.

[26] Campbell and Fell v. UK, ECHR, Judgment, 28.06.1984. Para 48; S. v. Switzerland, ECHR, Judgment, 28.11.1991.

ПРОБЛЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБМЕНА В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ

Александр Игоревич Моисеев

аспирант кафедры международного права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Насколько же необходим информационный обмен в сфере борьбы с терроризмом? Эффективное противодействие терроризму сегодня должно быть основано на постоянном обмене актуальной информацией. А учитывая, к тому же, что многие террористические организации имеют весьма разветвленную структуру и действуют на территории сразу нескольких государств, постоянный обмен информацией – очень важный элемент консолидации усилий в борьбе с международным терроризмом.

Наличие эффективного обмена информацией необходимо и для проведения совместных антитеррористических операций, и для контроля за перемещением и активностью террористов, для борьбы с финансированием терроризма, а в конечном итоге и для распространения передового опыта среди участников международного общения. Один из важнейших выводов, который можно сделать, изучая теракты 11 сентября, состоит в том, что необходимо постоянно улучшать способы обмена информацией между спецслужбами, полицией и правосудием.

Эта необходимость так же неоднократно констатировалась в резолюциях Организации Объединенных Наций (ООН) еще до упомянутых терактов, например, в Декларации, дополняющей Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г., утвержденной резолюцией 51/210 17 декабря 1996 г. звучит призыв «в целях повышения эффективности осуществления соответствующих правовых документов активизировать, при необходимости и где это уместно, обмен информацией о фактах, свя-

занных с терроризмом, избегая при этом распространения неточной или непроверенной информации»[1].

Представляется, что информационный обмен должен, прежде всего, вестись по нескольким стратегически важным направлениям:

– информация о личности и активности террористов;

– информация о новых методах противодействия терроризму, специальных средствах и тактических приемах;

– раскрытие имеющейся информации о финансировании террористических организаций через кредитные, коммерческие или иные организации государств;

– координация и проведение совместных операций на территории одного или нескольких государств;

– своевременное и полное предоставление информации, необходимой для проведения расследований и судебных разбирательств в отношении преступлений террористической направленности.

Этот перечень далеко не исчерпывающий, но можно предположить, что именно по этим направлениям следует вести наиболее оживленный обмен информацией.

В качестве примера документа, направленного на расширение информационного обмена в этой сфере, можно привести совместную декларацию Российской Федерации и Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о сотрудничестве в борьбе с международным терроризмом

«Каждому из участников предлагается назначить орган, который будет координировать действия с правоохранительными учреждениями, ведомствами, занимающимися противодействием финансированию терроризма, и другими заинтересованными правительственными учреждениями, а также выполнять функции центрального контактного пункта для целей осуществления Декларации»[2].

Как мы видим, также важно, чтобы обмен осуществлялся теми органами государства, которые обладают актуальной инфор-

---

[1] Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/terrdec1.shtml

[2] Сайт посольства Российской Федерации в Республике Индонезия. URL: http://www.indonesia.mid.ru/russia-asean/docs-02.html

мацией либо напрямую связаны с противодействием терроризму. Соответственно, обмен должен происходить на уровне правительств государств-участников международного общения, на уровне правоохранительных органов, органов юстиции, а также с участием специализированных органов безопасности.

Помимо обмена напрямую между государствами нельзя забывать также и о существовании международных организаций, а значит и об обмене информацией на этом уровне.

Но существуют и определенные проблемы в области обмена этой информацией и оперативными сведениями. Чаще всего сведениям, так или иначе относящимся к безопасности государства, присваивается определенный гриф секретности, который ограничивает возможности обращения с этой информацией. Борьба с терроризмом, безусловно, относится к такого рода информации, что сильно затрудняет возможность передачи необходимых сведений иностранным партнерам.

Один из вероятных путей решения этой проблемы – создание особого грифа секретности для информации такого рода, который упрощал бы процедуру её выпуска. Так для преодоления барьеров в обмене разведданными Директор Национальной разведки США в 2005 г. ввел возможность использовать новый гриф для разведывательных документов: RELIDO (Releasable by Information Disclosure Official). Джон Негропонте, в 2005 г. директор Национальной разведки, пояснил, что RELIDO введен для того, чтобы облегчить обмен информацией через ускорение процедуры принятия решений о раскрытии сведений. По сути, RELIDO предоставляет чиновникам полномочия, в случае если это необходимо, выпускать документы, не консультируясь с их создателями[3].

Государства крайне ревностно относятся к защите такой информации, и обмен ей чаще всего происходит в рамках двухсторонних соглашений и всегда сопровождается определенными трудностями. Например, в октябре 2013 г., Европарламент даже принял решение о приостановлении действия договоренности об обмене секретными данными со спецслужбами США. Скорее всего, на решение политиков повлияли последние скандалы, связан-

[3] Сайт Федерации американских ученых (Federation of American Scientists, FAS). URL: https://www.fas.org/irp/offdocs/dcid8-memo.html

ные с рассекречиванием данных о тотальной слежке со стороны американского Агентства национальной безопасности.

Другим проблемным фактором является весьма низкая степень участия в международных программах обмена данными, государств, наиболее страдающих от терроризма, которые находятся в некоторой изоляции на международной арене по политическим или иным причинам. Точнее сказать те страны, где и нашёл, в большей степени, укрытие международный терроризм, не всегда способны эффективно с ним бороться, а тем более проводить активную политику в области обмена информацией.

Наиболее значимыми путями развития и расширения информационного обмена в данной конкретной сфере для поддержания международного мира и безопасности видится:

– осуществление эффективного межведомственный обмен как между компетентными органами внутри государства, так и с аналогичными структурами иностранных государств;

– расширение обмена в рамках специализированных международных организаций;

– создание региональных организаций, а также проведение специализированных антитеррористических учений;

– более активное сотрудничество в расследовании преступлений террористической направленности, помощь в получении доказательств на территории иностранных государств;

– минимизация распространения недостоверной и неактуальной информации;

– по возможности избегание дублирования функций различных организаций и информационных систем;

– и, наконец, создание объединенной информационной системы, которая бы содержала биографическую и биометрическую информацию о лицах, подозреваемых в совершении актов терроризма, участвовавших в их подготовке или совершении, состоящих в экстремистских и террористических организациях (к слову, подобные системы существуют на региональном уровне, например, для накопления и систематизации аналитических исследований и других материалов, а так же прогнозирования развития ситуаций в том или ином регионе. В Антиреррористическом Центре СНГ сформирована межгосударственная, межведомственная ин-

формационная система коллективного пользования – Специализированный банк данных).

Актуальность информационного обмена в области борьбы с международным терроризмом регулярно подтверждается практическими примерами.

Так, 9 апреля 2014 г. директор ФСБ Александр Бортников на 13-м совещании руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств – партнеров ФСБ России в Красной поляне в Сочи сделал заявление, в котором отметил роль информационного обмена в недопущении террористических атак на олимпийские объекты в г. Сочи в период проведения олимпийских игр. «Четкое и слаженное применение всего комплекса антитеррористических мер, а также согласованная работа по оперативному и информационному взаимодействию позволили устроителям спортивных состязаний провести этот праздник «олимпийского духа» в обстановке максимальной защищенности и комфорта, как для участников, так и для гостей соревнований»[4].

9 апреля 2014 г. американская газета The New York Times, ссылаясь на источник, знакомый с содержанием конфиденциального доклада ФБР о расследовании теракта в Бостоне в апреле 2013 г., сообщила, что в соответствии с указанным докладом российские спецслужбы своевременно не предоставили необходимую информацию о братьях Царнаевых, совершивших этот теракт. Информация о том, что Тамерлан Царнаев стал последователем радикального ислама была предоставлена российскими спецслужбами американским коллегам еще в 2011 г., тем не менее, в ФБР решили, что он более угрожает безопасности России нежели США, и запросили дополнительные оперативные сведения, которыми на тот момент ФСБ не обладала, поскольку будущие террористы в основном проживали на территории США[5].

---

[4] Бортников А. XIII совещание руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств – партнеров ФСБ России.

[5] MICHAEL S. SCHMIDT and ERIC SCHMITTAPRIL Russia Didn't Share All Details on Boston Bombing Suspect, Report Says The New York Times 9 April 2014. URL: http://www.nytimes.com/2014/04/10/us/russia-failed-to-share-details-on-boston-marathon-bombing-suspect.html?hp&_r=2

Таким образом, на данных примерах мы видим практическое значение своевременного информационного обмена, а также надлежащего анализа поступающей информации. Дальнейшее развитие информационного обмена как такового и в данной конкретной сфере зависит от взаимного доверия и укрепления дружественных связей между государствами, что в полной мере отражает дух международного права и требования Устава ООН.

О ПРИЗНАКАХ ПРЕСТУПЛЕНИЯ АГРЕССИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

Эльмира Салаватовна Нурмухаметова

студент юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Агрессия считается тягчайшим международным преступлением. Она ставит под угрозу существование мира и безопасности, нарушает основные права человека. Долгое время агрессия в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 г. (далее – Резолюция 3314) определялась как «применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций»[1]. Однако в 2010 г. на Кампальской конференции[2] для целей Статута Международного уголовного суда (МУС) было принято новое унифицированное определение преступления агрессии, в соответствии с которым агрессией признаётся «планирование, подготовка, развязывание или осуществление лицом, которое в состоянии фактически осуществлять контроль или руководство над политическими или военными действиями государства, акта агрессии, который в силу своего характера, серьезности и масштабов является грубым нарушением Устава Организации Объединенных Наций». По нашему мнению, указанные определения являются дополняющими друг друга, так как в каждом из них содержатся обязательные признаки преступления агрессии. Основываясь на вышеизложенных дефинициях, а также доктринальных определениях агрессии как правового явления, выделим и рассмотрим эти признаки.

---

[1] Резолюция ГА ООН «Определение агрессии». 14 декабря 1974 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (дата обращения: 5 апреля 2014 г.).

[2] Конференция по обзору Римского статута Международного уголовного суда. Проходила в столице Уганды, Кампале, с 31 мая по 11 июня 2010 г.

Итак, агрессия, как международное преступление, это, прежде всего, деяние. Это следует из Резолюции 3314 и из Устава МУС. В уголовном праве деяние понимается как выраженный в форме активного действия или пассивного бездействия акт поведения или деятельность[3].

Что касается действия, то оно представляет собой некий акт, который совершается с определенной целью, либо систему отдельных актов, нацеленных причинить вред, в данном случае – мировому правопорядку, создать угрозу безопасности человечества. В преступлении агрессии началом преступного действия является любой акт противоправного поведения государства, нарушающий принципы международного права, а именно, принцип запрещения применение силы и угрозы силой в международных отношениях[4]. По нашему мнению, преступление агрессии может быть совершено только в форме действия. Здесь не может идти речь о бездействии, так как агрессия всегда подразумевает активный характер поведения государства. Она в любом случае будет представлять совокупность действий, которые складываются в единый противоправный акт. В Российском уголовном законодательстве закреплена Нюрнбергская модель определения агрессии[5], в соответствии с которой планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны является международным преступлением. Содержание перечисленных терминов доктор юридических наук В.М. Лебедев раскрывает следующим образом. «Планирование» – действия по разработке стратегических или тактических планов ведения боевых действий, «подготовка» – действия по реализации различных приготовительных мероприятий к ведению боевых действий (мобилизация, передислокация войск, создание новых армейских подразделений и т.п.)[6]. Остальные элементы, подтверждая нашу мысль, таким же образом определяются уче-

---

[3] Полный курс уголовного права: в 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. СПб., 2008. С. 256.

[4] Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. О.Е. Кутафин. М., 2002. С. 13.

[5] Саяпин С.В. Определение преступления агрессии национальные уголовно-правовые системы // Международное правосудие. 2012. № 1. С. 87.

[6] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. В.М. Лебедев. М., 2013. С. 681.

ным через термин «действие». Ст. 3(f) Резолюции 3314 содержит возможность соучастия в преступлении агрессии. Действия государства, предоставляющего свою территорию другому государству в целях совершения преступления агрессии в отношении третьего государства представляют собой ни что иное как соучастие в преступлении агрессии. В данном случае такое государство является пособником государства – агрессора.

Следующий признак – противоправность деяния. Этот признак является одним из основополагающих признаков преступления. Он заключается в том, что данные действия запрещены законом и за их совершение предусмотрено наказание[7]. В международном праве противоправность деяния обусловлена тем, что она представляет собой угрозу мировому сообществу, нарушение мирового правопорядка. Прежде всего агрессия запрещена Уставом ООН[8], кроме того нормы, запрещающие применения агрессии содержатся и в Статуте МУС. В соответствии с международно-правовыми актами за преступление агрессии предусмотрена ответственность. Профессор В.А. Батырь выделяет три вида международно-правовой ответственности: политическая, материальная и уголовная ответственность физических лиц[9]. Политическая ответственность государств может выступать в форме санкций или сатисфакций, а материальная – в виде репараций или реституций. Принцип индивидуальной уголовной ответственности за совершение любого акта агрессивной войны впервые был установлен Уставом Нюрнбергского международного военного трибунала. Наибольшее же развитие он получил в процессе учреждения МУС. Статья 25 Устава МУС закрепляет индивидуальную уголовную ответственность физических лиц, которые совершили преступления, попадающие под юрисдикцию Суда. Однако некоторые авторы выделяют и четвертый вид ответственности – международную уголовную ответственность государства в целом. Впервые о ней заговорил румынский исследователь Веспасиана Пелла в своей монографии «Коллективная ответственность государств и уголов-

---

[7] Полный курс уголовного права: в 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. СПб., 2008. С. 271.

[8] «Устав Организации Объединенных Наций». 26 июня 1945 г. URL: http://base.garant.ru/2540400/ (дата обращения: 28 апреля 2014 г.).

[9] Батырь В.А. Международное гуманитарное право. М., 2013. С. 227.

ное право будущего». Сторонниками данной концепции также являются французский исследователь Г. Доннедье де Вабр и иранский ученый М. Фархад. Представители защиты в Нюрнбергском процессе также заявляли о том, что уголовную ответственность за преступление агрессии должно нести государство. Один из них утверждал, что «если германская империя в известном случае начала наступление вопреки еще действующему договору о ненападении, то она совершила международный деликт и должна отвечать за него по нормам международного права... Только империя, но не отдельное лицо...»[10]. Таким образом, в настоящий момент существует серьезная проблема относительно субъектного состава преступления агрессии, которая требует детального рассмотрения.

Следующий нами выделенный признак, это признак первенства или инициативы. Он непосредственно вытекает из определения агрессии, которое дано в Резолюции 3314, а также содержится в определении, принятом на Кампальской конференции. Этот признак обозначается и рядом авторов. Например, С.Г. Тимошков в своей статье отмечает, что «понятие агрессии включает признак инициативы, планирования и применения каким-либо государством силы первым»[11]. Кроме того, о признаке первенства упоминается и в Российской юридической энциклопедии: «понятие агрессии содержит в качестве обязательного признак первенства или инициативы, который заключается в применении каким-либо государством вооруженной силы первым»[12]. То есть, действия государства, направленные на самооборону с целью защитить себя от вооруженного вторжения другого государства, хоть и осуществляемые с применением вооруженной силы, считаться агрессией не будут. Однако в данном случае имеются исключения: использование самообороны возможно только в той ситуации, когда страна может показать вещественные доказательства совершения другой

[10] Нюрнбергский процесс: сборник материалов / под ред. К.П. Горшенина, Р.А. Руденко, И.Т. Никитченко. Т. II. М., 1954. С. 461.
[11] Тимошков С.Г. Формирование международно-правового понятия «агрессия» после Второй мировой войны // История государства и права. 2013. № 5. С. 27.
[12] Российская юридическая энциклопедия / отв. ред. А.Я. Сухарев. М., 1999. С. 18.

стороной вооруженного нападения, в силу чего государство должно было защищаться[13].

По нашему мнению, применение вооруженной силы также является обязательным признаком преступления агрессии. Прямо он содержится в определении Резолюции 3314. Что касается дефиниции, принятой на Кампальской конференции, то данный признак вытекает из изложенных в последующем действий государства, совершение которых является актом агрессии. В соответствии со статьей 8-бис (2) среди них такие как «вторжение или нападение вооруженных сил государства на территории другого государства, бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства, блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства»[14] и др. Исходя из этого списка, понятно, что любое действие должно сопровождаться применением вооруженной силы.

Однако возникает вопрос о том, что подразумевается под «применением вооруженной силы». Думается, что при ответе на данный вопрос необходимо опираться на Резолюцию 3314. В её преамбуле указывается, что агрессия в условиях существования различных видов оружия массового уничтожения таит в себе угрозу мирового конфликта. Таким образом, можно прийти к выводу, что понятие «вооруженные силы» помимо традиционных включает в себя применение таких видов оружия как ядерное, химическое, биологическое и т.д. Следовательно, мы считаем необходимым уточнение данного вопроса в определении агрессии для целей Устава МУС.

Последний признак преступления агрессии – «особый порог серьезности» в виде требования «грубого нарушения Устава ООН»[15]. Относительно него в ходе Кампальской конференции де-

---

[13] Mary Ellen O'Connell and Mirakmal Niyazmatov. What is the aggression? New York: Oxford University Press, 2012. P. 196.

[14] «Статус Римского статута Международного уголовного суда». 17 июля 1998 г. URL: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf (дата обращения: 10 декабря 2013 г.).

[15] Богуш Г.И. Обзорная конференция по Римскому статуту: новые горизонты международного уголовного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 5. С.89.

легатами было обнаружено противоречие: согласно Резолюции 3314, агрессия – действие, несовместимое с Уставом ООН; согласно Кампальскому определению, агрессия нарушает Устав ООН. Для решения данного вопроса государства – участники обратились к статье второй Резолюции 3314, уточняющей, что применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является свидетельством акта агрессии. Соответственно, действие, несовместимое с Уставом ООН и является его нарушением.

Таким образом, для того чтобы действия государства являлись проявлением акта агрессии, они должны представлять собой «грубое нарушение Устава ООН», которое имеет определенный характер, серьезность и масштаб.

Так как этот признак новый, он вызывает некоторое непонимание. Делегации в Кампале отметили, что любой акт агрессии уже является грубым нарушением Устава ООН, а, следовательно, он имеет достаточно серьезный характер, чтобы попасть под юрисдикцию МУС[16].

В ходе многочисленных переговоров сторонам так и не удалось прийти к единогласному мнению по поводу характера действия, которое можно было бы квалифицировать как акт агрессии. По мнению одного из делегатов, Паулюса[17], термин «характер» наиболее неопределенный в этом случае, и на данном этапе рассматривать его бессмысленно. Участники конференции поддержали делегата, оставляя на усмотрение суда решать какой должен быть характер преступления, чтобы совершивший его субъект подлежал преследованию. Как и термин «характер», не совсем понятно, что означает термин «серьезность». Является ли это ссылкой на величину использованной силы, относится ли к разрушениям, вызванным агрессией, является ли уровнем пренебрежения нормами международного права, или чем-то еще? Не менее непонятен термин «масштаб», так как если есть серьезное нарушение Устава ООН, применение силы, в то время как это запрещено, определенный «масштаб» уже будет достигнут. Таким образом, в

[16]Mary Ellen O'Connell and Mirakmal Niyazmatov. What is the aggression? New York: Oxford University Press, 2012. P. 203.
[17]Там же. С. 204.

данном случае имеет место оценочность признака «особого порога серьезности», что представляет сложность в науке международного уголовного права, внося определенные споры в его понимание, а также может повлечь затруднения в судебной практике.

Подводя итог необходимо отметить, что принятое определение хоть и является значительным сдвигом в международном уголовном праве, однако содержит в себе массу пробелов. Во-первых, актуальным остаётся вопрос о допустимом субъекте преступления агрессии. Во-вторых, существуют противоречия относительно признака применения вооруженной силы, так как нет четкого указания на то, что входит в понятие «вооруженные силы». В-третьих, на Кампальской конференции делегатам не удалось конкретизировать пределы характера, серьезности и масштаба нарушения Устава ООН как основания привлечения к ответственности. К тому же существование двух самостоятельных определений преступления агрессии вызывает правоприменительные трудности, а потому необходимо создание универсального определения. Конечно, это предполагает дальнейшее исследование акта агрессии и выработку единого понятие. Однако сам факт принятия согласованного определения агрессии является очень важным шагом и представляет хорошие перспективы для дальнейшего развития международного уголовного правосудия.

ОСМОТР СУДОВ В ОТКРЫТОМ МОРЕ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ЦЕЛЯМИ

Юрий Сергеевич Ромашев

доктор юридических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Преступность – это одна из наиболее актуальных проблем мирового сообщества. Борьба с ней осуществляется в пределах сухопутных, морских и воздушных пространств. Причем, наиболее сложной задачей является противодействие преступной деятельности на море. Это обусловлено сложными физико-географическими особенностями морской среды, большими площадями морских районов, их удаленностью, что создает определенные сложности для деятельности правоохранительных органов в таких областях как борьба с терроризмом, пиратством, незаконным оборотом наркотиков, оружия, нелегальной миграцией и т.п. Кроме того морские пространства имеют различный правовой статус и международный правовой режим, что также накладывает определенные ограничения на правоохранительные действия, направленные на выявление и пресечение преступлений, осуществление досудебного производства, решение других задач в этой сфере.

Одним из элементов правоохранительных действий, осуществляемых на море, является осмотр судна. Анализ современного состояния международно-правовой базы по данному вопросу свидетельствует о том, что в настоящее время в международном праве еще не сложилось единого подхода. Если в пределах морской территории государств правовых и организационных проблем с осмотром судна, как правило, не возникает, и эта процедура определяется исключительно суверенными правами и юрисдикцией прибрежных государств и регулируется его законодательством, то в открытом море его осуществление зависит от ряда правовых условий. Определяющим в данном вопросе является то, что воды открытого моря являются территорией с международным правовым режимом и на борту судна действует исключительная юрисдикция государства флага. Осуществление юрисдикции иностранных го-

сударств на судне возможно или в соответствии с обычными нормами международного права или международными договорами государства флага судна и государств, осуществляющих правоохранительные действия. К таким международным договорам можно отнести Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.[1] (далее – Конвенция 1982 г.), Протокол 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г.[2] (далее – Протокол 2005 г.), Конвенцию о борьбе с незаконным оборотом наркотических средства и психотропных веществ 1988 г.[3] (далее – Конвенция против наркотиков 1988 г.), Конвенцию Совета Европы об осуществлении ст. 17 Конвенции о борьбе с незаконным оборотом наркотических средства и психотропных веществ 1988 г.[4], Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности[5] (Протокол 2000 г.), Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г.[6], (далее – Соглашение 1995 г.). В этих международных договорах предусматриваются различные аспекты такого осмотра, которые в различном объеме имплементированы в законодательство государств. Анализ этих международных договоров показывает следующее.

Субъекты правоохранительной деятельности (органы государственной власти, средства, должностные лица), которые упол-

---

[1] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

[2] Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA 2005) (in force 28 July 2010) URL: http://cil.nus.edu.sg/rp/il/pdf/2005%20Convention%20for%20the%20Suppression%20of%20Unlawful%20Acts%20Against%20the%20Safety%20of%20Maritime%20Navigation-pdf.pdf (дата обращения: 08.04.2014 г.).

[3] Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133.

[4] Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г.

[5] См.: Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. URL: http://www.unodc.org/documents/russia/Reports/TOCebook-r.pdf (дата обращения: 08.04.2014 г.).

[6] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №17. Ст. 1914.

номочены проводить осмотр судна. Согласно статья 107 Конвенции 1982 г. захват за пиратство может совершаться только военными кораблями или военными летательными аппаратами либо другими судами или летательными аппаратами, которые имеют четкие внешние знаки, позволяющие опознать их как состоящие на правительственной службе, и уполномочены для этой цели. Этот подход сохраняется и в других перечисленных выше международных договорах и можно утверждать, что это уже обычная норма международного права. Заметим, что специальных полномочий от государства в отношении пиратства и иных преступлений, предусмотренных международным правом, для конкретных судов, имеющих статус военного корабля, в случаях, непосредственно предусмотренных международным правом, не требуется.

Круг должностных лиц, которые могут привлекаться к исполнению рассмотренных выше правоохранительных функций, в международном праве обычно не уточняется. Данный вопрос также регулируется законодательством государств. В то же время Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка раскрывает термин «должностные лица по поддержанию правопорядка», указывая на круг должностных лиц, осуществляющих правоохранительные функции, характер их ведомственной принадлежности. Это весьма важно при борьбе с преступлениями, предусмотренными международным правом, совершаемыми на море, особенно в открытом море, вооруженным разбоем против судов. Можно найти определение «должностного лица правоохранительных органов или других уполномоченных должностных лиц» в Протоколе 2005 г.

На государственные органы, имеющие в своем составе морские силы, не всегда возложены национальным законодательством правоохранительные функции. Однако чтобы ликвидировать этот пробел, государства, когда это требуется, для осуществления уголовно-процессуальных действий в отношении преступлений международного характера, в частности, для борьбы с пиратством, размещают на борту военных кораблей (судов) уполномоченных должностных лиц правоохранительных органов.

Возможен вариант размещения на борту судна, выполняющего задачи борьбы с преступлениями в открытом море, иностранных должностных лиц правоохранительных органов. В прак-

тике и международном праве появился институт «уполномоченных лиц». Так согласно ст. 7 Джибутийского кодекса поведения, касающийся пресечения пиратства и вооруженного разбоя против судов в западной части Индийского океана и в Аденском заливе (далее – Джибутийский кодекс) его Участник может назначить сотрудников правоохранительных органов или иным образом уполномоченных должностных лиц для посадки на борт патрульных судов или летальных аппаратов другого Участника с разрешения принимающей стороны.

Основания для проведения осмотра судна. Конвенция 1982 г. разрешает в отдельных случаях останавливать и досматривать любое судно в открытом море. Согласно ее ст. 110 за исключением случаев, когда акты вмешательства основаны на правах, устанавливаемых международными договорами, военный корабль, встретивший в открытом море иностранное судно, иное, чем судно, пользующееся полным иммунитетом в соответствии со статьями 95 и 96, не вправе подвергать его осмотру, если нет разумных оснований подозревать, что это судно занимается пиратством, работорговлей, несанкционированным вещанием, а государство флага военного корабля имеет соответствующую юрисдикцию в соответствии с данной Конвенции. Также это распространяется на случаи, если это судно не имеет национальности; или хотя на нем поднят иностранный флаг или оно отказывается поднять флаг, это судно в действительности имеет ту же национальность, что и данный военный корабль. В случае подозрений в совершении пиратства и иных правонарушений, предусмотренных положениями этой Конвенции, военный корабль может произвести проверку права судна на его флаг и послать шлюпку (катер) под командой офицера к подозреваемому судну.

Заметим, что основания для осмотра судна имеются и при непосредственном захвате судна по подозрению в пиратстве. По другим международным договорам в области борьбы с преступностью на море такими основаниями могут быть: отсутствие национальности судна-правонарушителя; его принадлежность к своему государству; разрешение государства флага судна.

Получение разрешения на осмотр судна. Поскольку без разрешения государства флага осмотр иностранного судна, за исключением случаев, предусмотренных Конвенцией 1982 г. невозмо-

жен[7], то согласно Протоколу 2005 г., если национальность установленным порядком подтверждена, запрашивающее государство просит у государства флага разрешения высадиться на судно и принять в отношении этого судна надлежащие меры. Они могут включать остановку судна, высадку на судно и досмотр судна, его груза и людей на борту, а также опрос людей на борту с целью определить, было ли совершено, совершается или готово совершиться преступление, указанное в Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г. (далее – Конвенция 1988 г.) и Протоколе 2005 г. к ней.

Здесь могут быть различные варианты. Так, государство флага может:

– разрешить запрашивающему участнику высадиться на судно и принять вышеуказанные меры, с соблюдением установленных условий; или

– произвести высадку на судно и досмотр с помощью его собственных должностных лиц правоохранительных органов или иных должностных лиц; или

– произвести высадку на судно и его досмотр вместе с запрашивающим участником, с соблюдением установленных условий; или

– отказать в разрешении произвести высадку на судно и его досмотр[8].

Назначение органа государства-флага судна, ответственного за взаимодействие при осмотре. Согласно Протоколу 2005 г. каждое государство-участник назначает орган или, в случае необходимости, органы, которые должны получать запросы о помощи, о подтверждении национальности судна и о разрешении принять надлежащие меры, а также отвечать на такие запросы. Необходимость этого обусловливается потребностями оперативного обмена информацией, а также потребностями тактического характера по использованию сил и средств государств для пресечения преступлений в открытом море и задержания их участников.

---

[7] Если не имеется специального разрешения, полученного с помощью специального заявления и в соответствии с международными договорами заинтересованных сторон – прим. автора.

[8] Аналогичная процедура предусмотрена в Конвенции о борьбе с наркотиками 1988 г. – прим. автора.

К сожалению, органы, которые могли бы выполнять указанные функции во многих государствах, до настоящего момента отсутствуют. Поэтому, исходя из взятых государствами на себя международных обязательств, существует необходимость решения государствами этой организационной задачи. Информационный орган для осуществления вышеназванных целей должен обладать соответствующими средствами связи, а его руководство должно максимально оперативно принимать решение о выдаче ответов на необходимые запросы. В рамках ООН или ИМО должны быть выработаны стандарты по организации связи между судами, выполняющими правоохранительные функции, государством флага и осматриваемыми судами, определены радиочастоты. Указанное могло бы быть доведено до заинтересованных государств в виде циркуляров или резолюций этих организаций.

Требования к осмотру судна и его процедура. В международных договорах (Конвенция о борьбе с наркотиками 1988 г., Протокол 2005 г.) в разном объеме находят отражения положения, связанные с процедурой высадки на судно и его осмотром. Подобный механизм, как правило, реализуется в рамках законодательства государств, в частности, в правилах, наставлениях, инструкциях и других нормативных правовых актах соответствующих компетентных органов государств, участвующих в правоохранительной деятельности на море.

В то же время существует необходимость выработки государствами единого подхода при проведении такой процедуры, который мог бы найти отражение в универсальных или региональных международных договорах[9], или на первоначальном этапе в резолюциях ООН, ИМО, а в дальнейшем и на государственном уровне. Это повысило бы быстроту и эффективность мер, осуществляемых на борту иностранного судна, уменьшило бы возможность инцидентов между экипажем судна и членами осмотровых (инспекторских) групп. Здесь может быть использован подход,

[9] В 1995 г. в рамках совета Европы было заключено Соглашение о незаконном обороте на море в осуществление статьи 17 Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Страсбург, 31 января 1995 г., ETS № 156). URL: http://www.alppp.ru/law/pravosudie/47/soglashenie-o-nezakonnom-oborote-na-more-v-osuschestvlenie-stati-17-konvencii-organizacii-.html (дата обращения: 09.04.2014 г.).

заложенный в ст. 22 приведенного выше Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г. В соответствии с его положениями государство, производящее осмотр, обеспечивает, чтобы должным образом уполномоченные им инспекторы: предъявляли полномочия капитану судна и представляли копию текста соответствующих мер по сохранению и управлению или правил и положений, действующих в соответствующем районе открытого моря во исполнение этих мер; приступали к отправлению сообщения государству флага при высадке и осмотре; не препятствовали способности капитана поддерживать связь с властями государства флага в ходе высадки и осмотра; представляли копию доклада о высадке и осмотре капитану и властям государства флага, отмечая в нем любое возражение или заявление, которое капитан желает включить в доклад. По завершении осмотра они должны оперативно покидать судно, если они не находят каких-либо доказательств серьезного нарушения, Применение силы инспекторами возможно в тех случаев и лишь в той степени, когда и в какой это необходимо для обеспечения безопасности инспекторов и когда инспекторы сталкиваются с препятствиями при исполнении своих обязанностей. Степень применения силы не должна превышать разумно необходимую в данных обстоятельствах. В свою очередь, государство флага обеспечивает, чтобы капитаны судов: допускали и облегчали быструю и безопасную высадку инспекторов; оказывали содействие в осмотре судна, производимом во исполнение настоящих процедур; не чинили препятствий, не допускали угроз и не мешали инспекторам в выполнении ими своих обязанностей; предоставляли возможность инспекторам поддерживать связь с властями государства флага и государства, производящего осмотр, в ходе высадки и осмотра; обеспечивали инспекторам разумные условия, включая, когда необходимо, продовольствие и жилые помещения; и способствовали безопасному убытию инспекторов. В случае если капитан судна отказывается допустить такую высадку и осмотр, государство флага, за исключением обстоятельств, касающихся обеспечения безопасности на море, дает капитану судна указание немедленно обеспечить высадку и осмотр.

Дальнейшие действия по результатам осмотра судна. Может сложиться, например, такая ситуация, когда в ходе осмотра судна по подозрению в пиратстве будут выявлены факты его противоправной деятельности, то существуют основания на захват судна и привлечения пиратов к ответственности в соответствии со ст.105 Конвенции 1982 г.

Конвенция 1988 г. и Протокол 2005 г. определяют, что если в результате любой высадки на судно будет обнаружено доказательство противоправного деяния, то государство флага может разрешить запрашивающему Участнику задержать судно, груз и людей на борту судна в ожидании получения от государства флага указаний относительно принятия мер. Запрашивающий Участник незамедлительно информирует государство флага о результатах разрешенной высадки, досмотра и задержания.

В отношении любой высадки, производимой согласно вышеописанной процедуре, государство флага имеет право осуществлять юрисдикцию над задержанным судном, грузом или другими предметами, а также людьми на борту судна, включая изъятие, конфискацию, арест и преследование. Однако государство флага, с соблюдением своей конституции и законодательства, может согласиться на осуществление юрисдикции другим государством, имеющим юрисдикцию на основании Конвенции 1988 г.

В соответствии с Конвенцией о борьбе с наркотиками 1988 г. государство флага может лишь разрешить запрашивающему государству, в случае обнаружения доказательств участия судна в незаконном обороте наркотиков, принятие надлежащих мер в отношении этого судна, лиц и груза на борту.

В подобной ситуации, по мнению автора, можно предложить следующий вариант действий. Государство флага может уполномочить государство, производящее осмотр, самостоятельно провести неотложные следственные действия на борту судна по обнаружению, сохранению и закреплению доказательств. Возможен и иной вариант. Государство флага само проводит расследование при возвращении этого судна в порт, или по прибытии к месту осмотра своего судна, выполняющего правоохранительные функции. В таком случае при наличии соответствующих доказательств государство флага применяет к судну меры по обеспечению выполнения настоящей Конвенции, предусмотренные национальным

законодательством, оперативно информирует государство, произведшее осмотр, о результатах расследования и о любых других мерах, предпринятых в отношении данного судна. Отдельные элементы указанного механизма могут найти заблаговременное отражение в двусторонних и региональных соглашениях или договоренностях между заинтересованными сторонами и должны включать в себя меры, предпринимаемые в отношении судов, плавающих под их флагами. Данные вопросы в отношении пиратства нашли отражение в Джибутийском кодексе.

Меры безопасности при осуществлении осмотра. Когда в соответствии с Протоколом 2005 г. государство-участник принимает меры осмотра в отношении какого-либо судна оно: надлежащим образом учитывает необходимость не ставить под угрозу безопасность человеческой жизни на море; обеспечивает, чтобы со всеми людьми на борту обращались таким образом, при котором соблюдается их человеческое достоинство и выполняются применимые положения международного права, включая международное право в области прав человека; обеспечивает, чтобы такая высадка на судно и досмотр производились в соответствии с применимым международным правом; должным образом учитывает безопасность и охрану судна и его груза, необходимость не наносить ущерба коммерческим или юридическим интересам государства флага; обеспечивает, в пределах имеющихся возможностей, чтобы любая мера, принятая в отношении судна или его груза, отвечала соображениям экологической безопасности с учетом конкретных обстоятельств[10]; обеспечивает, чтобы людям на борту судна, против которых может быть возбуждено разбирательство в связи с любыми преступлениями, указанными в Конвенции 1988 г. и Протоколе 2005 г. к ней были предоставлены средства защиты, где бы эти люди ни находились; и прилагает разумные усилия, чтобы избежать необоснованного задержания или задержки судна.

Таким образом, в международном праве начинают складываться стандарты, касающиеся условий, процедуры правомерного осмотра судна по подозрению в участии в преступной деятельности в открытом море. Вместе с тем они отражают лишь отдельную договорную практику государств и касаются противодействия от-

[10] Такое же положение содержится и в Протоколе 2000 г.

дельным преступлениям. Целесообразно, чтобы такие стандарты нашли отражение в резолюциях ООН или ИМО и упорядочили законодательство прибрежных государств, осуществляющих правоохранительную деятельность в отношении иностранных судов. Это послужило бы и ориентиром для дальнейшего развития договорной практики по данному вопросу.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Дмитрий Дмитриевич Шалягин

начальник кафедры прав человека и международного права, Московского университета МВД России, эксперт от РФ в Рабочей группе Совета Европы по транснациональной организованной преступности, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

Проблема борьбы с транснациональной организованной преступностью, не является новой. Безусловно, многое уже сделано и продолжает делаться в этой связи на универсальном уровне. Прежде всего, это нормотворческая деятельность Организации Объединенных Наций и Управления по наркотикам и преступности ООН, а также практическая деятельность Интерпола и сотрудничество на двустороннем уровне. Достаточно упомянуть, в этой связи, принятую 15 ноября 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией № 55/25 Конвенцию против транснациональной организованной преступности[1], которая положила начало широкомасштабному сотрудничеству государств в борьбе с одним из самых масштабных криминальных вызовов XX–XXI вв.

Однако ни действующая конвенция, ни принятые в ее развитие дополнительные протоколы, к сожалению, не решают всех проблем. Преступность, особенно организованная, продолжает стремительно развиваться как количественно, так и качественно.

Европа и ее региональные международные организации, в частности, Совет Европы, всегда демонстрировали самые передовые подходы к решению глобальных и региональных проблем. Полагаем, что и в борьбе с транснациональной организованной преступностью Совет Европы и государства-члены способны дать адекватный ответ.

В этой связи, по инициативе Европейского комитета по проблемам преступности и по решению Совета министров Совета Европы от 21 ноября 2012 г. учреждена и с июня 2013 г. начала свою

[1] См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml.

деятельность специальная Группа экспертов по транснациональной организованной преступности Европейского комитета по проблемам преступности (PC-GR-COT/ГЭТОП), в задачи которой входят следующие вопросы[2]:

– идентификация острых профильных проблем и пробелов в универсальных и европейских международных актах относительно противодействия организованной преступности, требующих реакции со стороны международного уголовного права;

– развитие в тесной координации со стратегическими партнерами общеевропейской стратегии и, по возможности, общей политики по предотвращению и борьбе с транснациональной организованной преступностью;

– сбор, обмен и оценка передового опыта в области предупреждения и борьбы с транснациональной организованной преступностью со стороны государств-членов Совета Европы;

– подготовка рабочего документа – Белой книги[3], которая должна быть в дальнейшем рассмотрена и одобрена Европейским комитетом по проблемам преступности, а затем Комитетом министров Совета Европы – в контексте отдельных тенденций развития транснациональной организованной преступности в государствах-членах Совет Европы, которые могут рассматриваться в качестве приоритетных областей. При этом планируется уделять особое внимание разработке комплексного стратегического подхода к борьбе с транснациональной организованной преступностью и выявлением общих ответов на главные угрозы верховенству права и безопасности граждан.

В свете состоявшихся обсуждений, ГЭТОП определила ряд проблемных вопросов, которые признано целесообразным выделить для дальнейшей проработки и включения в Белую книгу:

---

[2] См.: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/PC-GR-COT/ToR%20PC-GR-COT_21-11-12_E.pdf.

[3] Белая книга (англ. White Paper) – в государствах англосаксонского права и практике ряда международных организаций это документ, поясняющий ту или иную политику, как правило, носящий доктринальный характер, и который может лечь в основу более решительных действий принимающего органа. В практике Совета Европы Белая книга достаточно редкий тип документа. Одним из немногочисленных примеров такового может служить «Белая книга Совета Европы по межкультурному диалогу», принятая в 2009 г.

1) Внедрение практики проведения упреждающих (proactive) расследований на национальном и международном уровне (в этой связи положительно оценен опыт Интерпола по использованию уведомлений с Зеленым углом (Green Notice)), а также возможность создания специализированных органов, занимающихся ТОП;

2) Разработка правовой базы для внедрения практики создания совместных следственных бригад (Joint Investigation Teams). Большой положительный опыт в этой связи накоплен в рамках сотрудничества по линии Европейского полицейского ведомства – Европола (28 государств-членов). Экспертами предложено распространить эту модель на все государства-члены СЕ;

3) Совершенствование практики распоряжения выявленными доходами от преступлений, такой как возвращение незаконно нажитых активов, трансграничное совместное использование и управление активами; выявление пробелов в международно-правовых актах, регламентирующих распоряжение преступными активами, определение передовой практики в этой области и разработка руководящих принципов по вопросам конфискации доходов, полученных преступным путем;

4) Необходимо совершенствование системы защиты свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием, несмотря на то, что такие системы существуют во многих государствах-членах СЕ, однако механизмы их реализации несовершенны (особенно характерно для небольших государств). В этой связи, эксперты полагают необходимым наладить канал взаимной помощи по реализации подобных программ. Также отмечено, что, несмотря на то, что существует ряд правовых документов СЕ по данному вопросу, механизмы их реализации и имплементации неудовлетворительны. Эксперты предположили, что Рекомендация КМСЕ Rec (2005)9[4] должна быть пересмотрена;

5) Совершенствование системы сбора улик и доказательств при транснациональных расследованиях. Ряд экспертов предложили рассмотреть возможность расширения мандата Европейского следственного ордера (European Investigation Order) на общеевропейский уровень;

---

[4]См. документ: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849237&Site=COE.

6) Экспертами Рабочей группы был поднят вопрос о централизации национальных органов, отвечающих за противодействие ТОП, но вместе с тем, в силу отсутствия единой точки зрения на эффективность такой централизации, было решено оставить этот вопрос на усмотрение государств в соответствии с их организационной структурой;

7) Наравне с проблемой защиты свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием, был поднят вопрос защиты судей и других должностных лиц правоохранительных органов;

8) Отмечена важность создания международных профессиональных сетей (в развитие идей Европейской судебной сети/European Judicial Network[5] – EJN, Иберо-американской сети правового сотрудничества – IberRed[6], Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ – БКБОП[7] и т.п.), установление личных контактов между профессионалами, работающими в одной области и взаимодействие с частным сектором, который в настоящее время является одним из ключевых компонентов потенциальной организованной преступности;

9) Совершенствование системы сбора и признания электронных доказательств при расследованиях на международном уровне и в рамках международного сотрудничества;

10) Совершенствование взаимодействия между органами государственного управления и подразделениями правоохранительных органов, например, в административном подходе к контролю над организованной преступностью;

11) Совершенствование правовых и технических инструментов для обмена информацией и уголовного судебного преследования юридических лиц;

12) Требуют оценки стимулирующие и сдерживающие факторы в показателях деятельности судей, прокуроров и следователей, занимающихся делами, связанными с ТОП;

---

[5] См. информацию на: http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/.
[6] См. информацию на: https://www.iberred.org/.
[7] См. информацию на: http://mvd.ru/mvd/sovorg/cis_coordination/bkbop.

13) Развитие институтов взаимной правовой помощи и международного сотрудничества правоохранительных органов;

14) Активизация использования специальных методов расследования. В этой связи, упоминалась проходившая в Страсбурге в мае 2013 г. конференция по этому вопросу[8], и возможное обновление Рекомендации КМСЕ Rec (2005)10 государствам-членам «О специальных методах расследования в отношении тяжких преступлений, включая акты терроризма»[9].

Необходимо отметить, что из четырнадцати вышеперечисленных проблемных вопросов, требующих детальной проработки для включения в Белую книгу, шесть (1-й, 2-й, 3-й, 4-й, 7-й и 13-й) были предложены российским экспертом и поддержаны коллегами по Рабочей группе.

На основе вышеупомянутых актуальных проблем, ГЭТОП определила и согласовала ряд вопросов, которые должны получить дальнейшее развитие в Белой книге:

1. Развитие институтов взаимной правовой помощи и международного сотрудничества по уголовным делам, в том числе:

1.1. учреждение и/или налаживание сети профессиональных контактов (в качестве моделей могут выступить EJN и IberRed);

1.2. развитие практики учреждения совместных следственных бригад;

1.3. принять во внимание проблемы и трудности, связанные с преследованием юридических лиц;

1.4. более активное развитие практики упреждающих действий, чему должны способствовать лучший обмен информацией наименее формальным способом.

2. Материальные активы, полученные преступным путем, их конфискация, в том числе:

2.1. замораживание финансовых активов;

2.2. конфискация активов и материальных ценностей;

2.3. совместное межгосударственное использования активов;

2.4. управление активами;

---

[8] Международная конференция «Применение специальных методов расследования для борьбы с терроризмом и другими серьезными преступлениями» (Страсбург, 14–15 мая 2013 г.), организованная СЕ в тесном сотрудничестве с ООН, ЛАГ и ОБСЕ.

[9] См. документ: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=COE.

2.5. международное сотрудничество в области материальных активов;

2.6. подготовка профессиональных кадров с использованием передового опыта и руководящих принципов.

Международное сотрудничество в вопросе процессуальных действий в отношении материальных активов, полученных преступным путем, все еще является проблемой, поскольку имеются различия в национальных законодательствах и уровнях взаимодействия между сторонами. Модели сотрудничества, которые сложились в рамках ЕС, эксперты предлагают распространить и дальше развивать на общеевропейском уровне. Задачей Белой книги, в этой связи, должна стать попытка объяснить технологию данных действий, а также предложение создания центральной базы данных регистров банковских счетов для государств-членов СЕ.

3. Недостатки в программах защиты свидетелей:

Несмотря на существование обменных программ, специальных платформ сотрудничества и международно-правовых инструментов (например, Рекомендация КМСЕ Rec (2005)9 «О защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием»), сотрудничество в этой области многими экспертами оценено как малоэффективное. Необходимо оценить, насколько эти средства должным образом реализованы.

4. Улучшение специальных следственных мер:

Особое внимание должно быть уделено электронным средствам проведения расследований и технологическому инструментарию, который может способствовать получению электронных доказательств в области киберпреступности.

5. Взаимодействия между органами государственного управления и подразделениями правоохранительных органов:

Это, как полагают эксперты, ключевой вопрос, касающийся эффективных профилактических скоординированных действий против ТОП. Органы государственного управления играют важную роль в выявлении организованных преступных групп, которые проникают в государственные и частные институты, в частности, с целью отмывания преступных доходов.

6. Рабочая группа также выявила некоторые другие вопросы, которые требуют своего отражения в Белой книге:

6.1. укрепление взаимного доверия между государствами в борьбе с ТОП;

6.2. необходимость иметь достаточное финансирование для борьбы с ТОП;

6.3. продолжение мероприятий по созданию кадрового и технического потенциала для борьбы с ТОП;

6.4. обзор состояния с подписанием и ратификацией международных договоров, касающихся противодействию ТОП, а также обзор оговорок к этим договорам, сделанных государствами-членами[10];

6.5. консолидация мониторинговой деятельности, связанной с ТОП и необходимость укрепления взаимодействия между различными существующими органами (ГЭТОП является хорошей практикой в этом отношении);

6.6. составление справочника (возможно, лишь в электронном виде) по международно-правовым актам, касающимся противодействия ТОП.

Экспертами Рабочей группы была согласована необходимость включения в конечный документ некоторых вступительных замечаний по следующим темам: полезность (или нет) этой работы, положительная оценка роли различных международных организаций, комитетов и экспертных групп, ассоциированных с Европейским комитетом по проблема преступности (CDPC/ЕКПП) в связи с разработкой Белой книги, необходимость более скоординированного подхода к проблеме ТОП среди государств-членов СЕ, а также дополнительные положения, касающиеся упреждающего подхода.

Завершение работы над содержанием Белой книги ожидается к концу 2014 г., когда на заседании ЕКПП она будет одобрена и рекомендована к принятию Комитетом министров Совета Европы.

---

[10] Ситуацию, в этой связи, с Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. см. более подробно: URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/PC-GR-COT/UN%20convention_status%20of%20ratifications.pdf.

СЛУЖЕБНЫЙ ПОДЛОГ КАК КОРРУПЦИОННОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Людмила Александровна Букалерова

д.ю.н., профессор, зав. кафедрой уголовного права и процесса Российского университета дружбы народов

Руслан Алексеевич Питикин

аспирант кафедры уголовного права и процесса Российского университета дружбы народов

В Преамбуле Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, подчеркивается, что государства-участники обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, подрывающих демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносящих ущерб устойчивому развитию и правопорядку. Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обусловливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней[1].

Противодействие служебным подлогам и коррупции в целом является одной из серьезных проблем международного сообщества в целом. Несмотря на значительное количество уже принятых международных документов говорить о существенных успехах борьбы с подлогами в мировом масштабе еще рано.

В этом отношении можно отметить ряд основных международных документов в этой сфере, как обязательного характера (Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррup-

[1] Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

цию 1999 г.[2]; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности[3], Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией Американских государств[4]), так и рекомендательного характера (Резолюция № 7 «Коррупция в сфере государственного управления», принятая на Восьмом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.)[5]; Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1996 г.[6]; Дакарская декларация о предупреждении организованной транснациональной преступности и коррупции и борьбе с ними, принятая Региональным семинаром на уровне министров стран Африки по организованной транснациональной преступности и коррупции, состоявшемся в Дакаре 1997 г.[7]).

Особое значение имеет Конвенция ООН против коррупции, принятая в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН[8].

За последние годы Россией были подписаны и ратифицированы международные антикоррупционные конвенции, Россия вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО), создан работающий Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, реализуется Национальный план противодействия коррупции, развивается федеральное законодательство о противодействии коррупции. Указанные мероприятия запустили антикоррупционные средства, ранее не известные оте-

---

[2] Информационно-аналитический бюллетень Национального Центра Бюро Интерпола в России. 1999. № 1(27). С. 53–60.

[3] 12–15 декабря 2000 г. в г. Палермо (Италия) состоялась Конференция высокого уровня по подписанию данной Конвенции и дополнительных протоколов к ней.

[4] Документ ООН E/1996/99, приложение.

[5] Международный обзор уголовной политики. Нью-Йорк. 1993. № 41/42 (издание Организации Объединенных Наций).

[6] Резолюция 51/191 Генеральной Ассамблеи ООН, приложение.

[7] Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию. E/CN.15/1998/6/Add.1.

[8] Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

чественному законодательству: например, экспертиза на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов, декларирование и обнародование доходов и расходов чиновников и членов их семьи, урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, ответственность юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, ограничения на трудоустройство после государственной службы.

Необходимо отметить, что работа над имплементацией в российское законодательство положений Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию уже проводится.

Положения Конвенции ООН против коррупции распространяются на любую деятельность публичных должностных лиц, в том числе иностранных государств и международных организаций, связанную с исполнением ими своих служебных обязанностей. Публичное должностное лицо определяется в данном документе как:

i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника;

iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве государства-участника. Публичное должностное лицо может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника (ст. 2(а)).

Иностранное публичное должностное лицо, как субъект правонарушения коррупционного характера, – это любое назначаемое

или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия (ст. 2(в)).

К должностным лицам публичной международной организации относят международного гражданского служащего или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени (ст. 2(с)).

Однако в России иностранное должностное лицо либо должностное лицо публичной международной организации может быть субъектом только ст. 290 УК РФ «Получение взятки», но не служебного подлога, что не совсем правильно. Считаем возможным распространить указанных спецсубъектов и на ст. 292 УК РФ.

Большинство Европейских стран формируют свою политику противодействия коррупции в различных ее проявлениях на основе Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174)[9].

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности детализирует содержание понятия коррупции, указывая на спектр уголовно-наказуемых коррупционных деяний, включающий помимо подкупов должностных лиц, отмывание преступных доходов и злоупотребление влиянием в корыстных целях. В качестве профилактической меры, позволяющей избежать сокрытия и отмывание незаконно полученных доходов, странам-участникам рекомендуется криминализировать нарушения правил бухгалтерского учета, сопряженные с подлогом: a) оформление или использование счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию; b) противоправное невнесение в бухгалтерские книги сведений о платежных операциях (ст. 14). В Конвенции определены субъекты коррупционных правонарушений: a) «государственное должностное лицо» – это лицо, определяемое как «государственный служащий», «должностное лицо», «мэр», «министр» или «судья»;

[9] Обе Конвенции заключены в Страсбурге 4 ноября 1999 года.

b) термин «судья» включает прокуроров и лиц, занимающих должности в судебных органах.

О подлогах в Конвенции не сказано, но предусмотрены в качестве преступлений деяния, касающиеся операций со счетами в ст. 14: следующие преднамеренные действия или бездействие, цель которых совершить, сокрыть или представить в ложном свете обстоятельства преступлений, упомянутых в ст. 2–12: a) оформление или использование счета или любого другого бухгалтерского документа или записи, содержащих ложную или неполную информацию; b) противоправное незанесение в бухгалтерские книги платежной операции[10].

Как таковые, служебные подлоги противоправными признаются в ряде международных документов, регламентирующих законный оборот документов. В этой связи заслуживает определения, предусмотренные в Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, заключенной в Гааге 05.10.1961 г., а для России вступивший в силу 31.05.1992 г.

В качестве официальных документов Конвенция рассматривает:

a) документы, исходящие от органа или должностного лица, подчиняющихся юрисдикции государства, включая документы, исходящие от прокуратуры, секретаря суда или судебного исполнителя; b) административные документы; c) нотариальные акты; d) официальные пометки, такие, как отметки о регистрации; визы, подтверждающие определенную дату; заверения подписи на документе, не засвидетельствованном у нотариуса[11].

В Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятом резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. указано на необходимость продолжения уголовно-правовой разработки указанной проблемы и прежде всего в направлении целостного ее анализа с учетом опыта борьбы с преступлениями, связанными со служебным подлогом документов, накопленного в последнее десятилетие за рубежом. В Протоколе, в ча-

---

[10] http://www.antitrust.ru/cgi-bin/main_law.cgi?Step=AMDID&HID=1&SID=3.
[11] Бюллетень международных договоров. № 6. 1993.

стности, раскрыты следующие термины: c) «поддельный документ на въезд/выезд или удостоверение личности» – любой документ на въезд/выезд или удостоверение личности, которые: i) были подделаны или изменены каким-либо материальным образом любым лицом или учреждением, кроме тех, которые в законном порядке уполномочены изготавливать или выдавать документ на въезд/выезд или удостоверение личности от имени государства; или ii) были ненадлежащим образом выданы или получены с помощью представления неверных данных, коррупции или принуждения или каким-либо иным незаконным образом; или iii) используются лицом, иным, чем законный владелец.

При этом в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху указано, что каждое Государство–участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно и с целью получить, прямо или косвенно, финансовую или иную материальную выгоду: a) незаконный ввоз мигрантов; b) когда они совершаются в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов: i) изготовление поддельного документа на въезд/выезд или удостоверения личности; ii) приобретение или предоставление такого документа или владение им; c) предоставление какому-либо лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем путем использования способов, упомянутых в подпункте (b) этого пункта, или любых других незаконных средств[12].

Во исполнение положений Протокола Федеральным законом от 08.04.2008 № 43-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» дополнительно к ст. 327 УК РФ законодателем была принята ст. 292.1 УК РФ «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации»[13]. Однако эта

[12] http://www.un.org/russian/documen/convents/prrotocol2.html
[13] Собрание законодательства РФ. 14.04.2008. № 15. Ст. 1444.

статья относится только к вопросам незаконного приобретения гражданства Российской Федерации, однако, должностное лицо может незаконно выдавать документы, позволяющее иностранцам или лицам без гражданства незаконно находиться в России. Например, оформить разрешительные документы для работодателей, желающих привлечь иностранных граждан для работы на территории РФ (РПИРС), или оформить официальное разрешение на работу для иностранных граждан (пластиковую карту), пребывающих на территорию РФ с целью осуществления трудовой деятельности. Считаем возможным предложить включить в ст. 292.1 УК РФ положения, устанавливающие ответственность за указанные деяния.

В заключение необходимо отметить, что представленный в статье международный опыт в сфере регулирования ответственности за преступления, связанные с подлогом и смежных с ними преступлений, крайне поучителен, что позволяет учесть его и при необходимости – имплементировать в ткань российского законодательства.

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ В СИСТЕМЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Сергей Русланович Чеджемов

д-р пед. наук, профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета)

Концептуальное видение профессором И.П. Блищенко взаимосвязи вопросов международного и внутригосударственного права очень верно подметил профессор А.Х. Абашидзе[1]. В рамках этого подхода нам представляется весьма актуальной проблема анализа некоторых вопросов борьбы с терроризмом в системе внутригосударственного и международного права на примере народов Кавказа. Кавказ как до, так и после присоединения к России, в решении экономических и политических противоречий между народами и странами играет стратегическую роль. Здесь особо зримо проявляется так называемое цивилизационное противостояние между Западом и Востоком, экономическими интересами различных народов, стран и альянсов, мировыми религиозными конфессиями. Оно обострилось в условиях глобального экономического и политического кризиса, который способствует эскалации нестабильности.

Как справедливо отмечает профессор Г.И. Муромцев, «кризисы, которые периодически возникали в обществе, приводили к значительному снижению эффективности права»[2]. В нашей стране формирование правового государства и гражданского общества неразрывно связано с полной гармонизацией межэтнических отношений и борьбы с проявлениями экстремизма и актами терро-

---

[1] Абашидзе А.Х. Предисловие. Актуальные проблемы международного права. М.: РУДН, 2011. С. 7.

[2] Муромцев Г.Н. Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. М., 2006. С. 4.

ризма. Особое значение в этом вопросе играет «необходимость выстраивания сбалансированных отношений в регионе, гарантирующих его стабильное развитие и не проникновение сюда угроз терроризма и радикализма. Тогда изолирующая Россию тактика со стороны ее геополитических оппонентов будет абсолютно непродуктивной», – справедливо подчеркивает известный российский ученый и государственный деятель А.С. Дзасохов[3].

Наиболее острой является проблема разграничения вопросов национально-освободительного движения и терроризма. В этом вопросе мы солидаризируемся с мнением Председателя Конституционного Суда РФ, профессора В.Д. Зорькина. В борьбе с международным терроризмом международному сообществу необходимо заключить всеобъемлющую конвенцию, но сделать это мешает как недостаточная юридическая проработанность проблемы разграничения терроризма и национально-освободительной борьбы, так и использование терроризма спецслужбами ряда стран в качестве инструмента борьбы со своими геополитическими противниками[4].

Обратимся к опыту международного противодействия терроризму, накопленному еще в советские годы, в период, когда СССР, как геополитическая реальность вносил существенный вклад в борьбу с международным терроризмом. Одним из фундаментальных работ по этому вопросу является историко-правовое исследование профессора Л.А. Моджорян «Терроризм: правда и вымысел», выдержавшее несколько изданий[5]. Характеризуя эту книгу, В. Большаков отмечал то обстоятельство, что у Лидии Артемьевны редкое для ученого-юриста сочетание научной эрудиции с несомненным публицистическим даром[6].

На наш взгляд, Л.А. Моджорян справедливо характеризует терроризм, как преступление международного характера и со-

---

[3] Дзасохов А.С. Евразийская цивилизация и диалог культур // Диалог культур как социальный императив межнационального взаимодействия. Материалы международной научной конференции. Владикавказ. 2012. С. 9–16.

[4] Зорькин В.Д. Терроризм как инструмент борьбы // Северная Осетия. 2010. 11 сентября.

[5] Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1986. 240 с.

[6] Большаков В. Предисловие ко 2-му изданию // Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. 2-е изд. М.: Юрид. лит, 1986. С. 5.

стоящее из актов насилия, совершаемое отдельными лицами, организациями или правительственными органами. Цель террористических действий – устранение нежелательных государственных и политических деятелей и дестабилизация государственного правопорядка в целях достижения определенных политических результатов. Терроризм переходит в плоскость международных отношений (в этих случаях некоторые авторы называют его «транснациональным», а в практике ООН его именуют международным терроризмом), когда:

1) как террорист, так и жертвы терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершается за пределами этих государств;

2) террористический акт направлен против лиц, пользующихся международной защитой;

3) подготовка к террористическому акту ведется в одном государстве, а осуществляется в другом;

4) совершив террористический акт в одном государстве, террорист укрывается в другом и встает вопрос о его выдаче[7].

Как весьма образно отмечал профессор В.Г. Графский, в современных правовых исследованиях появились констатации того, что западная традиция «закона и порядка» переживает кризис, вызванный тем, что глобальной проблемой становится сегодня не проблема отдельного региона, а весь мир, в котором Запад является лишь одной из его составных частей[8]. В конце XX в. противостояние социалистической и капиталистической социально-экономических систем затронуло Кавказ и проживавшие здесь народы. Обстановка значительно обострилась в период распада СССР, принявшего неуправляемые и противоправные формы, имевшие катастрофические последствия.

Последнее десятилетие XX в. ознаменовалось армяно-азербайджанским, грузино-осетинским, грузино-абхазским, осетино-ингушским конфликтами, двумя чеченскими войнами, а начало XXI столетия наступлением международного терроризма на юге России, в частности, проникновение ваххабитов в Дагестан и Чеч-

---

[7] Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1986.С. 14–15.

[8] Графский В.Г. Интегративная юриспруденция // История политических и правовых учений / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 1998. С. 707.

ню, захват заложников в Беслане, нарушение достигнутых договоренностей по урегулированию грузино-осетинских отношений и прямая агрессия войск «режима Саакашвили» в отношении миротворцев, граждан России и жителей Южной Осетии. Весь исторический опыт развития российского (советского) федерализма предусматривал признание новых субъектов, что находило свое закрепление в Конституциях СССР 1924 и 1936 гг.

В правовой оценке российско-грузинских и осетино-грузинских отношений, как в прошлом, так и недавно, весьма своеобразно ведет себя так называемая западная демократическая общественность. Не ставший президентом США на выборах 2008 г. сенатор-республиканец Р. Маккейн инициировал принятие Сенатом США 21 декабря 2005 г. специальной резолюции – поддержки плана Правительства Грузии по так называемой мирной реинтеграции в Грузии[9]. На наш взгляд, в основе этого документа нет каких-либо правовых оснований. Фактически данный правовой акт выстраивался не на правовой, а на эмоционально-волюнтаристской основе, что собственно, не помешало ему получить поддержку американских законодателей.

За несколько недель до военного нападения на миротворцев и жителей Южной Осетии в интервью журналу «Огонёк» М. Саакашвили безапелляционно заявлял: «Мы потратили несколько миллиардов долларов и создали современную армию. Я очень этим горжусь. У нас 33 тысячи солдат, которых тренировали американцы и израильтяне. Но это не подготовка к войне. Единственная страна, с которой у нас могут возникнуть проблемы в обозримом будущем, − Россия, но мы с ней войну не собираемся вести и не можем вести. Это вопрос внутренней стабильности и национального достоинства»[10].

В августе 2008 года вооруженные силы Грузии осуществили акт военной агрессии по отношению к многотысячному населению Южной Осетии и тысячам граждан Российской Федерации, не только осетинам по национальности. Планировалось провести аналогичное злодеяние против Абхазии, но этим планам не суждено было сбыться, благодаря российской военной операции по при-

---

[9] Резолюция Сената США № 344 от 21 декабря 2005 г.
[10] Саакашвили М. Я стал более задумчивым // Огонёк. 2008. № 20. С. 18–19.

нуждению Грузии к миру. Эти события должны получить правовую оценку.

Думается, что определенную роль здесь призваны сыграть следующие историко-правовые факты. «В первые годы Советской власти единственной формой автономии была республика, т.е. государственная, политическая форма автономии. В это же время наметилось несоответствие между границами республики и границами расселения народов», – справедливо отмечал О.И. Чистяков[11].

Для осетин, живущих на северных и южных склонах Кавказского хребта, главным было даже не национальное единство в качестве суверенного государства, а единство с Россией. И пока Грузия входила в образованный при решающем участии России СССР сначала как часть Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республики, а затем, с 1939 г., непосредственно как Грузинская Советская Социалистическая Республика. С правовой точки зрения остается открытым вопрос, почему независимость одних народов бывшей царской России и СССР признается США и странами Европы, а других – нет. И как быть с аналогией в праве наций на самоопределение.

Разработанная М. Саакашвили операция «Чистое поле» – непревзойденный по цинизму и жестокости манифест геноцида начала XXI в. Своевременное вмешательство России в соответствии с международными договоренностями спасло жителей Южной Осетии и Абхазии, против которой также был разработан аналогичный план. Россия спасла и граждан Грузии, ибо результаты войны были весьма непредсказуемы.

Если попытаться последовать совету древнеримских юристов и поискать, кому этот кровавый итог был бы выгоден, то ответ, что называется, напрашивается сам. У войны не женское лицо, говорили в России. У войны грузино-осетинской и грузино-абхазской образца августа 2008 г., на наш взгляд, явно просматривается женское лицо афроамериканки Кондолизы Райс.

---

[11] Чистяков О.И. Возникновение советской федерации. История государства и права СССР. Ч. II / под ред. О.И. Чистякова и Ю.С. Кукушкина. М.: Юридическая литература, 1971. С. 63.

Правда, несколько иную точку зрения высказал патриарх российской политики, академик Е.М. Примаков в беседе с главным редактором газеты «Аргументы и факты» Н. Зятьковым: «грузинский президент был связан скорее не с Бушем и Кондолизой Райс, а с вице-президентом Чейни, с неоконсерваторами, которые мечтали втянуть нас в этот конфликт, чтобы потом его же на нас и навесить. Мне один высокопоставленный американец сказал: «Когда у Саакашвили возникла идея ударить по Абхазии, мы схватили его за руку, а Райс ему еще за месяц до событий в Южной Осетии говорила не делать этого. Да, американцы помогали и действовали, но какие американцы и как действовали – это разные вещи»[12].

Военное нападение Грузии на Южную Осетию в августе 2008 г., благодаря умелым действиям России по принуждению Грузии к миру и героическому сопротивлению жителей Южной Осетии, было отбито. Однако резко возросло количество диверсионных, шпионских и террористических актов. По данным директора ФСБ РФ А. Бортникова, в расшатывании обстановки на Кавказе заинтересованы внешние силы, которые будут пытаться привлекать неправительственные организации к этим целям. В этой связи он предложил руководству и федеральным органам вести работу по предупреждению такого рода деятельности[13].

В январе 2010 г. в мировых информационных агентствах прошла информация о выходе в свет книги бывшего сотрудника Государственного департамента США времен президентства Дж. Буша-младшего Рональда Асмуса «Маленькая война, которая потрясла мир». В книге приводятся свидетельства того, как некоторые высокопоставленные сотрудники Белого дома, во время нападения Грузии на Южную Осетию предлагали рассмотреть варианты ограниченного использования военной мощи США и подвергнуть бомбардировке Рокский тоннель, связывающий Южную и Северную Осетию[14].

Особого внимания заслуживает проблема психологической войны против России, хотя уже сейчас имеется одно из первых серьезных исследований этой проблемы предпринятое В.И. Бли-

---

[12] Аргументы и факты. 2009. № 30. С. 4.
[13] Северная Осетия. 2009. 23 января. С. 10.
[14] Северная Осетия. 2010. 16 января. С. 4.

щенко и И.А. Арсеньевым[15]. Анализ зарубежных публикаций, к нашему глубокому сожалению, показывает, что они во многом поверхностно освещают проблемы внешней и внутренней политики нашего государства. Нельзя не видеть и того, что информационная политика США и стран Западной Европы зачастую ведется целенаправленно и направлена на акцентирование внимания мировой общественности на отрицательные факторы нашей жизни. «России отводится роль пособника мирового терроризма и угнетателя народов, населяющих страну. Чаще всего концепция агрессивности России по отношению к национальным меньшинствам в последние 20 лет строилась вокруг «чеченского кризиса»[16].

В 2008 г. тема чеченского кризиса отошла и на первый план вышла так называемая «грузинская тема». Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Мировое сообщество должно само определиться с вопросом признания государственного суверенитета этих двух республик, признавать их или нет – внутреннее дело каждого конкретного государства. Россия не навязывает свою точку зрения на этот счет ни своим союзникам, ни, тем более, своим политическим оппонентам по данной проблеме.

Прогнозы, а тем более политико-правовые, не относятся к категориям науки. Однако вся история грузино-русских и осетино-русских взаимоотношений убедительно свидетельствует о необходимости политико-правовой интеграции этих народов не только на пространствах некогда единой России – СССР, но и в Европе, и в мире. Нам представляется, что в деле гармонизации государственных отношений между народами Кавказа необходимо творчески использовать опыт предшествующих поколений в соответствии с духом и буквой международного права.

Как справедливо подчеркивает авторитетный ученый в области международного права, профессор Р.А. Каламкарян, продвижение человечества по пути прогресса призвано осуществлять-

---

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

[16] Исаева А.Н., Чабаева Т.А. Чеченский конфликт как фактор формирования негативного образа России в зарубежных СМИ // Диалог культур как социальный императив межнационального взаимодействия. Материалы международной научной конференции Владикавказ. 2012. С. 217.

ся в формате права и справедливости[17]. Для урегулирования российско-грузинских, грузино-абхазских и грузино-осетинских противоречий необходимо признать предмет спора. Думается, что весьма правомерно решение проблем российско-грузинских и грузино-осетинских и грузино-абхазских отношений осуществлять согласно предложенному автором нижеуказанной статьи общему правилу, закрепленному в ст. 38 Статута международного Суда. Это три основных (международные конвенции, международный обычай и общие принципы права) и два вспомогательных (судебные решения и доктрина ученых) источника права в сочетании со справедливостью ex aequo et bono составляют собой основу для разрешения споров между государствами[18].

С приходом к власти лидера Парламентского большинства Грузии, Б. Иванишвили наметились некоторые подвижки в деле урегулирования политического напряжения на Кавказе. 4 июня 2013 г. грузинский премьер Бидзина Иванишвили в интервью изданию «Палитра» заявил «Оккупация Грузии не устраивает и Россию». По его мнению, единственное, что должна сделать Грузия, – это не мешать России. «Мы ничего особенного не сделали, но прекратили язык ненависти. По данным МВД Грузии, 27 мая 2013 г. в результате демаркационных работ, которые проводятся российскими военнослужащими у границы Южной Осетии с Грузией, линия границы была передвинута на 300 метров – вглубь контролируемой грузинскими властями территории. МИД Грузии передал России ноту протеста в связи с инцидентом через посольство Швейцарии. В министерстве иностранных дел РФ в ответ на ноту попросили не «подогревать ситуацию» на границе между Южной Осетией и Грузией. МИД РФ прокомментировал вопрос о границе Южной Осетии и Грузии.

В январе 2014 г. в Гагрском районе государственная граница между Абхазией и Российской Федерацией была передвинута на 11 км вглубь территории Абхазии. Такое положение сохранится до 21 марта. Этот шаг предпринят в соответствии с совместным решением руководства РФ и правительства Абхазии.

---

[17] Каламкарян Р.А. Всеобщая декларация прав человека. Позитив развития в миропорядке на основе верховенства права RULE OF LAW // Международное право. 2008. № 3 (35). С. 84.
[18] Там же.

Попытки «подогревать ситуацию» на границе между Южной Осетией и Грузией с прицелом на грузинскую предвыборную кампанию, а тем более «переводить стрелки» на Россию являются неправомерными, говорится в сообщении МИД РФ. Между тем по данным информагентств в НАТО опасаются ядерной войны из-за Грузии, а Грузия задумалась о железнодорожном сообщении с Россией[19].

Данные события нашли отклик среди законодателей Южной Осетии. «НАТО имеет прямое отношение к геноциду осетинского народа» – заявил председатель комитета по законодательству, законности и местному самоуправлению, председатель «Союза защитников Южной Осетии» Амиран Дьяконов, комментируя слова генсека НАТО Андераса Фог Расмуссена, который осудил перенос российской границы вглубь Абхазии. «Именно они снабжали Грузию вооружениями и прямо подталкивали это государство «к развязыванию кровавой бойни против осетинского народа. Мы прекрасно осознаем, что не только Грузия, но и стоящие за ней страны НАТО повинны в случившемся, а Генсек НАТО Андерс Фог Расмуссен имеет прямое отношение к этой кровавой бойне, геноциду осетинского народа», – подчеркнул Дьяконов.

Он выразил уверенность, что организация НАТО в скором времени прекратит свое существование. «Меня как председателя неправительственной организации «Союз защитников Осетии» не покидает мысль станцевать лезгинку на развалинах этой человеконенавистнической организации», – сказал он[20]. Отметим, что в ходе совместной пресс-конференции с премьер-министром Грузии Ираклием Гарибашвили генсек НАТО Андерс Фог Расмуссен заявил, что осуждает перенос российской границы вглубь Абхазии.

---

[19] 3 июня 2013. РИА Новости.

[20] 7 февраля 2014, 10:54 Версия для печати

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ОДНОСТОРОННИЕ АКТЫ ГОСУДАРСТВ – ИСТОЧНИКИ ИНТЕРЭКОПРАВА

Евгений Анатольевич Высторобец

канд. юрид. наук, доцент кафедры экологического и земельного права
Российская академия правосудия Верховного Суда РФ,
Высшего Арбитражного Суда РФ

Елена Владимировна Коннова

старший преподаватель кафедры международного права
Белорусского государственного университета

Анализируется ряд односторонних актов государств, касающихся Всемирного банка семян, сокращения выбросов в атмосферный воздух, оказания помощи в чрезвычайных ситуациях природного характера, отказа от ядерного и химического оружия и другие. Выявлены свойства интерэкоправовых односторонних актов государств (экоОАГ), предлагается классификация односторонних действий государств. Применение данных свойств и классификации позволяет относить односторонние акты и действия государств к интерэкоправу и определять эффективный правовой режим для реализации обязательств, вытекающих из отдельных актов интерэкоправа и действий, совершаемых государствами в одностороннем порядке.

Среди разнообразия источников интерэкоправа (форм источников) односторонние акты государств занимают особое место. В определенных обстоятельствах для урегулирования неотложных экологических проблем государствам лучше принимать односторонние акты, чем не предпринимать никаких мер вообще из-за отсутствия необходимых международно-правовых договоренно-

стей[1]. Как справедливо отмечает М.А. Медведева, в условиях неминуемой угрозы окружающей среде односторонние акты государств имеют преимущество перед долговременными переговорами по заключению договора и «тем более, им отдается предпочтение перед бездействием, которое может способствовать деградации окружающей среды»[2].

Интерэкоправо является во многом правом «доброй воли», для которого характерно самоотречение и которое «должно обладать <…> инструментами экстренного реагирования, отличаться гибкостью»[3]. Все эти характеристики в полной мере присущи обязательствам, добровольно принимаемым государствами в одностороннем порядке.

Это обусловливает значение односторонних актов государств в формировании норм, регулирующих интерэкоправовые отношения. Учитывая специфику односторонних актов государств заслуживает внимания вопрос о возможности включения односторонних актов государств в перечень источников интерэкоправа и в целом источников международного права.

С точки зрения формально-юридического подхода источником права является внешняя форма выражения правовых норм (формы источников). Особенностью норм международного права является способ их создания – согласование воль государств. Для возникновения международно-правовых последствий в результате односторонних актов государств согласования воль не требуется, что ставит под сомнение возможность квалификации таких актов в качестве источников международного права и интерэкоправа. Между тем, односторонние акты государств не формулируются «в никуда». С течением времени адресаты одностороннего акта могут отказаться от предоставляемых им прав, что приведет к снятию корреспондирующих обязанностей и прекращению действия одностороннего акта, или же принять соответствующие последствия,

---

[1] Медведєва М.А. Односторонні акти держави в сфері охорони навколишнього середовища // Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 341–346.

[2] Медведєва М.А. Односторонні акти держави в сфері охорони навколишнього середовища // Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 341–346.

[3] Высторобец Е.А. Идентификация источников международного экологического права – Fontes jus naturae gentium // Правоведение. 2010. № 5. С. 186–208. Сайт МИРмпОС. URL: http://MIELD.narod2.ru/ (дата обращения: 20 марта 2014 г.).

что приведет к соблюдению требования, предъявляемого к источникам международного права – согласование воль в отношении создаваемой нормы.

Таким образом, интерэкоправовой односторонний акт государства – источник интерэкоправа *sui generis* – своего рода, с момента, когда обязательство становится нормой: при согласии с ним иного государства или при длительном «молчаливом согласии». В его признании источником права проявляется некоторое сходство с признанием международного обычая.

Следующие примеры наглядно демонстрируют возможность и необходимость признания экоОАГ и источниками интерэкоправа.

Трудно переоценить значение для международной экологической, биологической, генетической, а также продовольственной безопасности обязательства, принятого Норвегией в 2006 г., касающегося т.н. Всемирного банка семян на архипелаге Шпицберген. Этот банк – специальное «постоянно действующее хранилище, созданное для глобального использования»[4], в котором разместятся 4,5 млн образцов сельскохозяйственных культур со всего мира, что позволит возродить виды растений в случае их исчезновения в результате техногенной катастрофы или природных катаклизмов[5]. Рассматриваемый акт, будучи обращен ко всему мировому сообществу и совершенный в интересах «всей человеческой цивилизации»[6], является односторонним обещанием *erga omnes*: адресатом заявления и заинтересованным субъектом в данной ситуации выступает все мировое сообщество. Это означает, что соблюдения обязательств по хранению переданных семян растений могут требовать все заинтересованные субъекты международного права, а не только сторона, предоставившая образцы для хранения.

---

[4] Hjørnegård, S. Speech on the First Session of the Governing Body of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, Madrid, 12–13.06.2006. <Government.no>: doc. arch. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/taler-og-artikler/2006/the-first-session-of-the-governing-body-.html?id=420755 (дата обращения: 20 декабря 2013 г.).

[5] Svalbard Global Seed Vault: Arctic Seed Vault Opens Doors for 100 Million Seeds <Government.no>: doc. arch. URL: http://www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Agriculture-and-Food/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2008/arctic-seed-vault-opens-doors-for-100-mi.html?id=501721 (дата обращения: 19 декабря 2013 г.).

[6] Там же.

Довольно распространены в практике государств односторонние акты, касающиеся оказания помощи в связи со стихийными бедствиями или иными обстоятельствами чрезвычайного характера. Так, после прошедшего в 1998 г. в странах Центральной Америки урагана «Митч» правительство Испании объявило о моратории на погашение задолженности пострадавших от него стран[7]. Примером одностороннего обещания в этой сфере могут служить также заявления правительства Кубы в сентябре 2005 г. о готовности направить в США медицинский персонал для оказания необходимой помощи после урагана Катрина[8]. Способствуя минимизации негативных последствий чрезвычайных обстоятельств, подобные обязательства, оперативно принимаемые оказывающими помощь государствами посредством односторонних обещаний, ведут к снижению или даже устранению ряда экологических, экономических и иных угроз, что обусловливает их важное значение для экологической безопасности и устойчивого развития.

Следует отметить, что сама процедура предоставления помощи, кредита, оказания пожертвования и т.п. не может осуществляться в одностороннем порядке. Для того чтобы реализовать обещания этого типа на практике, всегда необходимо согласие государства-адресата. Такие обещания приобретают схожие черты с офертой, но, вызывая самостоятельные правовые последствия, являются односторонними актами соответствующих государств.

Во-первых, в отличие от оферты недопустим отзыв таких обязательств в любое время до их принятия. Это обусловлено самой природой подобных обязательств: иная трактовка противоречила бы принципам сотрудничества и международной солидарности в ситуациях бедствий. Кроме того, непоследовательность поведения предлагающих помощь государств сама по себе может

---

[7] Седьмой доклад об односторонних актах государств: подгот. Спец. докладчиком г-ном Виктором Родригесом Седеньо, 2004 г., 56 сес. Комис. междунар. права, A/CN.4/542. Женева: ООН, 2004. С. 11.

[8] Выступление Фиделя Кастро Руса на акте, посвященном созданию Международного контингента врачей, специализирующихся на ситуациях бедствий и тяжелых эпидемий, имени Генри Рива и выпуску кубинских студентов-медиков 19 сентября 2005 г. Сайт Посольства Республики Кубы в Беларуси. URL: http://cuba.newsite.by/info/view_info/37/?PHPSESSID=8d3298d71a1101a08cea3f7065d58a51 (дата обращения: 19 декабря 2013 г.).

способствовать усугублению последствий бедствия. Во-вторых, сами по себе такие акты вызывают обязательство предпринять определенные действия в соответствии с данным обещанием для того, чтобы принятие предоставляемых прав стало возможным на практике. Это также обусловлено спецификой ситуаций бедствия, необходимостью оперативного реагирования на них, принципом эффективности предоставляемой пострадавшему государству помощи.

Односторонний характер носят принятые некоторыми государствами-членами ЕЭС и ООН обязательства по сокращению выбросов углекислого газа в большей степени, чем это предусматривается Дополнительными протоколами к Конвенции по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния 1979 г.[9] Подобные добровольные обязательства служат примером того, как односторонние акты государств, опережая развитие международного договорного и обычного права, обеспечивают большую степень охраны окружающей среды. Этот инструмент международного экологического сотрудничества позволяет снизить экологический вред в условиях, когда заключение международного договора преждевременно ввиду отсутствия готовности принять на себя аналогичные обязательства со стороны других субъектов. Унилатерализм иногда порождает мультилатерализм[10], что с экоОАГ происходит не реже, чем сохранение режима односторонних актов государств.

Определенный вклад в развитие интерэкоправа вносят односторонние индивидуальные и коллективные акты, касающиеся отказа или ограничения использования, разработки и/или распространения оружия, наносящего вред окружающей среде. Подходящим примером такого акта является совместная декларация Индии и Пакистана 1992 г., в которой они, подтвердив свои обязательства по односторонним декларациям, касающимся отказа от обладания химическим оружием, взяли на себя более широкие по

---

[9] Абашидзе А.Х., Ильяшевич М.В. Односторонние акты государств: вопросы теории и практики. С. 146; Chazournes L.B. de. Unilateralism and environmental protection: issues of perception and reality of issues // European Journal of International Law. 2000. Vol. 11. № 2. P. 317.

[10] Медведєва М.А. Односторонні акти держави в сфері охорони навколишнього середовища // Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 346.

сравнению с ними обязательства по запрету обладания, распространения и использования химического оружия[11]. Осуществляемые *erga omnes*, такие заявления закрепляют соответствующие обязательства государств-авторов по отношению ко всему мировому сообществу и потому представляют собой коллективные односторонние акты государств.

Между тем, не все акты, приводимые в международно-правовой литературе в качестве примеров односторонних актов государств в этой сфере, действительно можно квалифицировать в качестве односторонних актов государств. Так, по нашему мнению, не подлежат квалификации в качестве односторонних актов соответствующих государств осуществленные Беларусью, Казахстаном и Украиной в 1994 г. акты отказа от ядерного оружия. Анализ процедуры совершения этих актов позволяет сделать вывод о договорной природе соответствующих актов.

Во-первых, отказ от ядерного оружия осуществлялся во исполнение обязательств по присоединению к Договору о нераспространении ядерного оружия 1969 г., принятых в соответствии с Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия 1991 г.[12], а также Лиссабонским протоколом 1992 г. к Договору между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1991 г.[13] Во-вторых, последовавшие за подписанием Протокола Послания Президентов Республики Казахстан и Украины и Председателя Верховного Совета Республики Беларусь, адресованные Президенту США и подтверждавшие

---

[11] India-Pakistan Joint Declaration on the complete prohibition of chemical weapons, New Delhi, 19 August 1992. <Stimson> URL: http://www.stimson.org/research-pages/India-Pakistan-Joint-Declaration-on-the-Complete-Prohibition-of-Chemical-Weapons (дата обращения: 24 декабря 2013 г.).

[12] Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия от 21 декабря 1991 г., заключеное в г. Алма-Ате // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

[13] Протокол к Договору между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений от 23 мая 1992 г. // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002 : хрестоматия: в 4 т. / сост. Т.А. Шаклеина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (Ун-т) МИД России, Рос. ассоц. междунар. исслед., ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование); редкол.: А.В. Торкунов [и др.]. М., 2002. Т. 4: Документы. С. 153–155.

обязательства по отказу от ядерного оружия, содержали формулировки, прямо указывавшие на зависимость этих обязательств от Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений[14], а также от готовности Российской Федерации принять выводимые с территорий вооружения[15]. Таким образом, будучи обусловленными международными договорными обязательствами, рассматриваемые акты отказа не отвечают критерию самостоятельности вызываемых международно-правовых последствий.

Кроме того, указанные акты не отвечают критерию относительного характера односторонних актов государств, не допускающего возникновения обязанностей для субъектов международного права, не участвовавших в создании акта. Односторонний акт отказа не мог бы вызвать тех обязательств, которые закреплены в рассматриваемом в доктрине в качестве одностороннего акта[16] Трехстороннем заявлении Президентов Украины, России, США (вопросы компенсации стоимости высокообогащенного урана в ядерных боезарядах, обязательства по технической и финансовой помощи в целях обеспечения надежного и безопасного демонтажа ядерного оружия, процедура осуществления его ликвидации (с выводом его на территорию России))[17]. Учитывая эти особенности, полагаем, обязательства по отказу Республики Беларусь, Республики Казахстан и Украины от ядерного оружия и встречные обязательства США и России регулируются режимом, предусмотренным для международных договоров.

---

[14] Послание Президента Украины Л. Кравчука Президенту Соединенных Штатов Америки Дж. Бушу от 7 мая 1992 г. // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002: хрестоматия: в 4 т. / сост. Т.А. Шаклеина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (Ун-т) МИД России, Рос. ассоц. междунар. исслед., ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование) ; редкол.: А.В. Торкунов [и др.]. М., 2002. Т. 4: Документы. С. 155; Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева Президенту Соединенных Штатов Америки Дж. Бушу от 19 мая 1992 г. // Там же. С. 156.

[15] Послание Председателя Верховного Совета Республики Беларусь С. Шушкевича Президенту Соединенных Штатов Америки Дж. Бушу от 20 мая 1992 г. // Там же. С. 156–157.

[16] Мельник С.О. Односторонні акты держав у міжнародному праві: деякі аспекти практики Украіни. С. 71.

[17] Трехстороннее заявление Президентов России, Соединенных Штатов Америки и Украины о сокращении ядерного оружия и гарантиях безопасности Украине и Приложение к нему от 14 января 1994 г. // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002. С. 202.

Помимо односторонних актов государств, т.е. актов, способных самостоятельно вызвать международно-правовые последствия в виде возникновения обязанностей для их авторов и прав для их адресатов, несомненное значение для интерэкоправа имеют иные действия, совершаемые государствами в одностороннем порядке.

Предметная классификация таких действий включает:

– ограничение импорта для сохранения биоразнообразия;

– закрепление прав на природные объекты и ресурсы;

– вмешательство в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью;

– осмотр и инспекция иностранных судов в открытом море (если есть все основания считать, что оно нарушает природоохранные мероприятия, установленные региональной или субрегиональной организацией по рыболовству);

– отказ от выражения согласия на обязательность природоохранного договора; и другие.

Применение таких действий в интерэкоправовых отношениях ограничивается положениями принципа 12 Декларации Рио-де-Жанейро о том, что импортирующим государствам следует воздерживаться от односторонних действий по решению экологических проблем за пределами своей юрисдикции и п. 32 Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию о приверженности укреплению многосторонности.

Разумеется, с точки зрения формально-юридического подхода, рассмотренные выше односторонние действия, не подпадающие под понятие «односторонний акт государства», не могут считаться источниками интерэкоправа. Между тем, выступая факторами развития интерэкоправа, они, несомненно, имеют значение его реальных источников[18].

Выявление комплекса обстоятельств, которые делают обоснованным применение экоОАГ и уравновешивают эти и аналогичные им положения, а также выявление минимальной продолжительности, необходимой для признания экоОАГ источниками интерэкоправа (длительности «молчаливого согласия») путем обобщения практики являются перспективными вопросами исследований.

---

[18] См. подробнее: Марченко М.Н. Источники права. М.: Проспект, 2006. С. 52.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В АРКТИКЕ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Владислав Рамилевич Авхадеев

канд. юрид. наук, доцент, старший научный сотрудник
отдела международного публичного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Современное состояние международно-правового регулирования охраны окружающей среды в Арктике во многом предопределено геолого-географическими и климатическими особенностями данного региона.

Как отмечают специалисты ИМЭМО РАН[1] по проблемам Арктики, в настоящее время ситуация в сфере обеспечения экологической безопасности в Арктическом регионе весьма сложная. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) определила, что Арктика оказалась наиболее уязвимой территорией на всей планете. Российские исследователи С.Н. Тихомиров и М.Н. Соловьев отмечают, что экосистема Арктики весьма специфична и хрупка. Арктическая природная среда более ранима по сравнению с другими регионами Земли, ее восстановление идет намного медленнее. Поэтому экосистемы Арктики способны выдержать антропогенные нагрузки в значительно меньшей степени, чем экосистемы других климатических поясов[2].

Особую опасность загрязнение представляет для арктической среды, которая в связи с особой уязвимостью обладает пониженной способностью к самовосстановлению. Даже относительно небольшое по своим масштабам загрязнение представляет для мо-

---

[1] Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук.

[2] См.: Арктика: интересы России и международные условия их реализации / Ю.Г. Барсегов, В.А. Корзун, И.М. Могилевкин и др. М., 2002. С. 272; Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012. С. 224.

рей Арктики повышенную опасность по сравнению с другими районами Мирового океана[3].

Учитывая особую уязвимость окружающей среды Арктики, для её полноценной защиты необходимо, соответственно, наличие высокого уровня международно-правового регулирования.

Правовой статус Арктики формировался в течение длительного времени, процесс его развития продолжается и сейчас. В настоящее время правовой режим Арктики базируется на нормах международного права и национального законодательства арктических государств[4].

При этом важно заметить, что особая роль в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в сфере защиты окружающей среды Арктики от антропогенной деятельности, отведена именно международному праву, так как такие отношения носят, как правило, межгосударственный характер. Данное обстоятельство обусловлено тем, что немало межгосударственных споров по поводу национальной юрисдикции в Арктике не урегулированы до сих пор.

Неурегулированность территориальных споров в Арктике может создать и соответствующую правовую неопределённость в том случае, если возникнут, например, такие внештатные ситуации, как загрязнение моря нефтью, либо иными веществами с морских судов. В том случае, если произойдёт авария морского судна в спорном участке акватории Северного Ледовитого океана и загрязнитель, исходя из такого принципа международного экологического права как «загрязнитель платит», добровольно примет решение о возмещении ущерба, причинённого окружающей среде, то возникнет вопрос о том, какому именно государству нужно возмещать такой ущерб. В силу данных проблем, а прежде всего, в силу отсутствия единого межгосударственного механизма защиты различных компонентов окружающей среды в Арктике, в настоящее время необходимо обратить внимание на действующие меж-

---

[3] См.: Михина И.Н. Современные проблемы международно-правовой защиты вод Арктики // Международное морское право. Статьи памяти А. Л. Колодкина = International law of the sea. Essays in memory of A. L. Kolodkin / сост. Р.А. Колодкин, С.М. Пунжин. М., 2014. С. 259.

[4] См.: Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012. 225.

дународные соглашения, посвящённые вопросам защиты окружающей среды в целом. В дальнейшем же представляется необходимым выработка единого международного механизма защиты окружающей среды, специально направленного на защиту природной среды именно Арктического региона. Для более эффективной выработки соответствующего международного договора необходимо проанализировать существующие международные соглашения, регулирующие вопросы защиты окружающей среды, в том числе применительно к Арктике, а затем – выработать региональную модель системы международно-правового режима охраны окружающей среды Арктики.

Международно-правовое регулирование вопросов защиты окружающей среды в Арктике осуществляется, прежде всего, на универсально-правовом уровне, за исключением единственного регионального международного договора – Соглашения о сохранении белых медведей 1973 г. Отдельно необходимо рассматривать многочисленные декларации, посвящённые межгосударственному сотрудничеству в Арктике. Провозглашая сотрудничество между всеми либо отдельными государствами региона, в том числе по вопросам охраны окружающей среды Арктики, страны-участницы данных деклараций до настоящего момента не выработали международных договоров по вопросам охраны окружающей природной среды Арктики, которые создали бы взаимные права и обязанности государств региона в сфере природоохранной деятельности.

На сегодняшний день одним из основных международных универсально-правовых регуляторов проблем защиты окружающей среды в Арктике является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Прежде всего, имеется в виду ст. 234 Конвенции «Покрытые льдом районы». В данной статье говорится о праве прибрежных государств на принятие и обеспечение соблюдения недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред

экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство, защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных[5]. Отличительной особенностью данной статьи Конвенции 1982 г. является то, что она не напрямую регулирует вопросы защиты окружающей среды в районах, покрытых льдом, а делегирует соответствующие полномочия государствам.

Также к международным договорам универсального характера, действующим на территории Арктики, относятся такие договоры, как Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г., Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973/78 гг. (МАРПОЛ-73/78), а также ряд иных международных договоров, предметом регулирования которых является охрана окружающей среды.

Единственный международный договор регионального характера, действующий исключительно в Арктике – Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г. В соответствии со ст. 2 Соглашения 1973 г., каждая из Договаривающихся Сторон[6] принимает соответствующие меры с целью защиты экосистем, частью которых являются белые медведи, уделяя особое внимание таким компонентам мест обитания, как берлоги, места добычи корма, а также характеру миграции, и регулирует использование популяции белого медведя в соответствии с рациональной практикой охраны, основанной на новейших научных данных[7].

Среди деклараций, принятых по вопросам защиты окружающей среды Арктики, необходимо отметить, прежде всего, принятую 19 сентября 1996 г. в г. Оттава Декларацию об учрежде-

---

[5] См.: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS): заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982 (с изм. от 23.07.1994) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1. С. 3–168.

[6] Россия (СССР), США, Норвегия, Дания, Канада.

[7] См.: Соглашение о сохранении белых медведей: заключено в г. Осло 15.11.1973 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 563–565.

нии Арктического Совета. Данной декларацией провозглашено создание Арктического Совета с целью координации международного сотрудничества Арктическими государствами по вопросам Арктики. Также в Декларации закреплено понятие Арктических государств – Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Российская Федерация, Швеция и США. Юридически обязательных норм международного экологического права, создающих определенные права и обязанности для стран, подписавших Декларацию 1996 г. не имеется.

Как отмечает проф. А.А. Ковалев, экологические изменения в Арктике за последние десятилетия из-за загрязнения моря, в том числе радиоактивного, привели к тому, что международное сообщество стало признавать загрязнение Арктики как возникающую серьезную экологическую проблему глобального значения, требующую срочного решения. В этой связи следует отметить, что подходы к организации природоохранного сотрудничества в Арктике различны. Одни государства выступают за заключение специальных (региональных) соглашений, применительно к специфическим условиям региона, другие – за адаптацию действующих универсальных договоров. Нет и единого подхода к вопросу об оптимальной группировке объектов сотрудничества: выдвигаются как предложения о создании всеобъемлющего природоохранного режима для Арктики (на основе подписания «зонтичного» или рамочного соглашения), так и о заключении серии специальных соглашений по охране отдельных объектов атмосферы, морской среды, озонового слоя[8].

Наиболее оптимальным и приемлемым вариантом представляется заключение между арктическими государствами международного договора, предметом регулирования которого являлись бы межгосударственные правоотношения, возникающие в сфере освоения Арктического региона. Прежде всего, в рамках данного международного договора должны быть урегулированы вопросы юрисдикции государств в отношении арктических морских и сухопутных пространств. Также должны быть определены следующие основные начала межгосударственных отношений в Арктике:

---

[8] См.: Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения: монография. М., 2003. С. 219.

уважение прав и основных свобод коренных народов Арктики и их традиционного образа жизни, объявление Арктики безъядерной зоной, запрет на размещение любых видов вооружений и проведение военных учений в акватории Северного Ледовитого океана, совместное осуществление арктическими государствами регионального мониторинга окружающей среды, создание международного судебного органа, специально предназначенного для разрешения межгосударственных споров по вопросам, связанным с деятельностью в Арктике.

Далее, в продолжение развития идеи о создании всеобъемлющего Договора об Арктике, необходимо будет создать систему Договора об Арктике, которая была бы призвана более детально урегулировать наиболее существенные вопросы, возникающие в сфере арктической деятельности.

В целях совершенствования существующего механизма охраны окружающей среды Арктики представляется целесообразным заключение Договора об охране и мониторинге окружающей среды Арктики, в соответствии с которым были бы определены меры, направленные на сохранение окружающей природной среды Арктического региона, а также –комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей природной среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов Арктического региона.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭКОСИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ МОРЕЙ

Элла Юрьевна Богданова

доцент кафедры уголовного права и процесса Института права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина

В рамках Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)[1] большое внимание уделяется защите и сохранению морей на региональном уровне. С 1974 г. в ЮНЕП учреждена специальная Программа региональных морей[2], которая охватывает в настоящее время 143 государства и 18 регионов: Антарктику, Арктику, регион Балтийского моря, Черное море, регион Средиземного моря, обширный Карибский регион, Каспийское море, Восточноафриканский регион, регион Северо-Восточной Атлантики, регион Северо-Восточной части Тихого океана, регион Северо-Западной части Тихого океана, Тихоокеанский регион, регион Красного моря и Персидского залива, регион Арабского залива, регион Юго-Восточной части Тихого океана, регион Западной и Центральной Африки, регион Восточной Азии, регион Южной Азии. В 13 из этих регионов Программа осуществляется под эгидой ЮНЕП, а в 5 (Антарктика, Арктика, Балтийское и Каспийское моря, регион Северо-Восточной Атлантики) – в партнерстве с ЮНЕП[3].

Анализ практики Программы региональных морей ЮНЕП позволяет выявить некоторые закономерности: по каждому региону заключается базовое комплексное международное соглашение по борьбе со всеми известными видами загрязнения из всех известных источников загрязнения и принимаются протоколы, отра-

---

[1] Солнцев А.М. Реформа институциональной основы природоохранной деятельности ООН в свете решений конференции ООН по окружающей среде и развитию 2012 г. ("РИО+20") // Деполітизація наукового пошуку як основного принципу наукової взаємодії: міжнародна конференція, м. Київ, 28 червня 2014р. Київ: Центр наукових публікацій, 2014. С. 67–71.

[2] URL: http://www.unep.org/regionalseas/

[3] Подробнее см.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.А. Программа региональных морей ЮНЕП // Международное право – International Law. 2010. № 3 (43). С. 46–52.

жающие особенности экологической обстановки в том или ином конкретном регионе. При этом в качестве головного партнера по всем таким соглашениям выступает ФАО, которая за годы своего существования неоднократно демонстрировала свои довольно широкие полномочия в решении различных проблем морепользования[4].

ЮНЕП считает, что такой подход позволяет ей сконцентрировать внимание на специфических высокоприоритетных для государств отдельного региона проблемах и тем самым помочь этим странам более полно мобилизовать свои ресурсы на борьбу с загрязнением морской среды и устойчивого управления прибрежными экосистемами.

План региональных морей ЮНЕП внес существенный вклад в развитие процедуры ОВОС применительно к морской среде. В рамках Программы региональных морей ЮНЕП ведутся как доктринальные разработки относительно использования процедуры ОВОС применительно к региональным морям[5], так и исследования практического характера. Отметим, что именно в ст. 11 Кувейтской региональной конвенции о сотрудничестве в области защиты морской среды от загрязнения 24 апреля 1978 г.[6] впервые в

---

[4] См., например: Копылов М.Н., Солнцев А.М. Россия подписала Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, недопущению и искоренению незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла 2009 г. // Вестник Московского государственного открытого университета. 2010. №4. С. 76–81; Бекяшев К.А. Морское рыболовное право. М., 2007.

[5] Regional Seas Reports and Studies No. 133: Environmental impact assessment: sewage treatment plant for Port Said. UNEP, 1991. URL: http://www.unep.org/regionalseas/Publications/Reports/RSRS/pdfs/rsrs133.pdf; Regional Seas Reports and Studies No. 130: Environmental impact assessment: the marina in Paphos. UNEP, 1990. http://www.unep.org/regionalseas/Publications/Reports/RSRS/pdfs/rsrs130.pdf; Regional Seas Reports and Studies No. 87: UNEP/IMO/ROPME: Environmental impact assessment in the United Arab Emirates. A case study: Ruwais and Zirku industrial areas. UNEP, 1987. URL: http://www.unep.org/regionalseas/Publications/Reports/RSRS/pdfs/rsrs087.pdf

[6] Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution, (Kuwait, 24.04.1978) // UNTS. Vol. 1140. P. 133; International legal materials. 1978. Vol. 17. P. 511. Конвенция вступила в силу 1 июля 1979 г., участниками являются: Бахрейн, Иран, Ирак, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и ОАЭ.

международном морском праве была закреплена процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)[7].

Позднее положения об ОВОС были воспроизведены и в других конвенциях по региональным морям, разработанным в рамках этой Программы[8]. Вместе с тем, стоит подчеркнуть, что обязательства ОВОС по Кувейтской региональной конвенции являются нормативно слабыми, как и в большинстве из конвенций по региональным морям, заключенных в 1980-е гг.

Попутно отметим, что процедура ОВОС на своей рудиментарной стадии развития в международном праве была зафиксирована в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Обязательства по проведению ОВОС включены в ст. 206 Конвенции, которая гласит: «Когда государства имеют разумные основания полагать, что намечаемая деятельность под их юрисдикцией или контролем может вызвать существенное загрязнение морской среды или привести к значительным и вредным изменениям в ней, они в той мере, в какой это практически осуществимо, оценивают потенциальные последствия такой деятельности для морской среды и передают доклады о результатах этой оценки в порядке, предусмотренном в статье 205». В соответствии со ст. 205 Конвенции, государства либо публикуют доклады, либо представляют доклады через подходящие промежутки времени компетентным международным организациям, которые будут предоставлять их в распоряжение всех государств.

В 1990-х гг. отмечается тенденция к использованию более жестких обязательств в конвенциях по региональным морям: Бу-

---

[7] Подробнее об оценке воздействия на окружающую среду см.: Богданова Э.Ю. Генезис процедуры оценки воздействия на окружающую среду в международном праве // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 1. С. 191–198.

[8] См.: Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region (Abidjan, March 23, 1981) // International legal materials. Vol. 20. P. 746; Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden Environment (Jeddah, Saudi Arabia, February 14, 1982) // EPL. Vol. 9. P. 56; Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region (Cartagena de Indias, March 24, 1983) // International legal materials. Vol. 22. P. 221; Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region (Noumea, New Caledonia, November 25, 1986) // International legal materials. Vol. 26. P. 25.

харестская Конвенция по защите Черного моря от загрязнения 1992 г. (вступила в силу 15 января 1994 г.) и Хельсинская Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. (вступила в силу 17 января 2000 г.)[9].

В XXI в. процедура ОВОС настолько проявила свою эффективность, что к региональным морским конвенциям стали принимать отдельные протоколы об ОВОС. Так, в настоящее время идет процесс разработки и принятия такого протокола к Рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. (Тегеранская конвенция). В 2012 г. к Тегеранской конвенции был разработан Протокол по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Принятие Протокола планируется на ближайшее время. Остановимся подробнее на перспективе подписания протокола к Тегеранской конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

В настоящее время растет активность хозяйственной деятельности на Каспии, имеются планы ряда государств по сооружению крупных инфраструктурных объектов, что в условиях высокой сейсмичности региона может грозить непредсказуемыми последствиями для экологии и биологических ресурсов. В Каспийской море, где деятельность, например, по добыче нефти, может оказывать негативное воздействие на окружающую среду, природные ресурсы и здоровье населения, невзирая на границы между государствами, оценка воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте может помочь предотвратить и минимизировать такое трансграничное негативное влияние. Более того, процесс ОВОС будет вкладом в развитие диалога между странами по разработке планов предотвращения ухудшения состояния окружающей среды региона, в том числе планов по предотвращению нефтяных разливов. Проведение оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте предполагает полную согласованность процедуры в регионе. Отсутствие такой процедуры создает проблемы не только при охране природных экосистем, но и для разработчиков проектов, которые хотели бы быть уверены в

[9] См.: Convention on the Protection of the Black Sea Against Pollution (Bucharest, April 21, 1992) // International legal materials. Vol. 32. P. 1110.

соблюдении ими всех законодательных требований, в том числе в области национальных и международных отношений.

Итак, регламентация процедуры ОВОС на Каспии является объективно необходимым правовым явлением. С одной стороны, казалось бы, есть конкретный универсальный механизм – Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Эспо Конвенция). Эспо Конвенция требует, чтобы Стороны проводили оценку воздействия планируемой деятельности на окружающую среду сопредельных государств, если эта деятельность может оказать значительное трансграничное воздействие. Из пяти стран региона Каспийского моря две страны (Азербайджан и Казахстан) ратифицировали Эспо Конвенцию и одна страна (Российская Федерация) подписала, но еще не ратифицировала ее. Туркменистан ни подписал, ни ратифицировал Эспо Конвенцию, а Иран не является членом Европейской экономической комиссии ООН. Тем не менее, Иран может стать ее участником[10]. И хотя не все страны в регионе являются странами Эспо Конвенции, необходимо подчеркнуть важность проведения оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте для достижения устойчивого природопользования и защиты уникальной экосистемы в регионе Каспийского моря.

С другой стороны, получается, что только 2 из 5 прикаспийских государств ратифицировали Конвенцию Эспо и, следовательно, имеют свои взгляды на процедуру ОВОС. Тем более, в самой Тегеранской конвенции уже содержится ст. 17 под названием «Оценка воздействия на морскую среду Каспийского моря», которая создает базу для принятия дополнительного протокола к Конвенции. Согласно указанной статье каждое государство-участник Конвенции принимает все необходимые меры для применения процедур оценки воздействия на окружающую среду любой планируемой деятельности, которая может оказать значительное негативное воздействие на морскую среду Каспийского моря. При этом каждое государство принимает все необходимые меры по распространению среди других государств-участников результатов

[10] Азербайджан ратифицировал Эспо Конвенцию 20.03.1999 г., Казахстан – 11.01.2001 г., Российская Федерация подписала Эспо Конвенцию 06.06.1991. Следует отметить, что Иран является членом Кувейтской морской Конвенции и имеет опыт во взаимодействии по ОВОС в трансграничном контексте.

оценки воздействия на окружающую среду. А в п. 3 ст. 17 содержится прямая отсылка к созданию дополнительного протокола: «Договаривающиеся Стороны сотрудничают в разработке протоколов к настоящей Конвенции, устанавливающих процедуры оценки воздействия на морскую среду Каспийского моря в трансграничном контексте».

Таким образом, еще при создании Тегеранской конвенции в нее был заложен компонент, цель которого заключается в выполнении эффективных и открытых процедур ОВОС в трансграничном контексте любой планируемой деятельности, которая может оказывать значительное трансграничное воздействие на морскую среду и сушу, находящуюся под воздействием близости моря, для предотвращения, снижения и контроля за загрязнением морской среды и суши, находящейся под воздействием близости моря, для содействия сохранению его биоразнообразия и рациональному использованию его природных ресурсов и охране здоровья человека.

Выполнение оценки воздействия на окружающую среду на раннем этапе процесса принятия решения в отношении планируемой деятельности способствует осуществлению принципов устойчивого развития. Участие общественности признаётся важным вкладом в процесс принятия решений по вопросам окружающей среды.

В данном контексте, а также в поддержку выполнения Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, будут предприняты следующие меры: утверждение необходимых законодательных, административных или других мер для выполнения положений данного Протокола; обеспечение всех надлежащих мер для внедрения и применения процедур по оценке воздействия на окружающую среду любой планируемой деятельности, которая может оказать значительное негативное воздействие на морскую среду Каспийского моря; выполнение всех необходимых мер по распространению результатов оценок воздействия на окружающую среду; обеспечение эффективного участия общественности в процедуре ОВОС планируемой деятельности в соответствии с настоящим Протоколом, начиная с начальной стадии процедуры ОВОС. Таким образом, скорейшее принятие дополнительного протокола по процедуре ОВОС к Тегe-

ранской конвенции будет являться важнейшим шагом по укреплению экологической безопасности региона Каспийского моря.

Учитывая позитивный опыт разработки дополнительного протокола по ОВОС к Тегеранской конвенции, представляется возможным применить этот позитивный опыт и к другим конвенциям по региональным морям с целью укрепления регламентации процедуры ОВОС как важнейшего компонента поддержания экологической безопасности.

НА ПУТИ К ПРИНЯТИЮ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ПО МИГРИРУЮЩИМ ВИДАМ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ на 2015–2023 гг.

Денис Андреевич Гугунский

соискатель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Дикие животные во всем их многообразии являются незаменимой частью природной системы Земли и должны сохраняться для блага человечества. Мигрирующие виды являются основным компонентом биоразнообразия в целом и лежат в основе экологических систем. Они включают в себя множество различных групп животных – антилоп и рыб, китов и слонов, летучих мышей и птиц и даже бабочек. Они представляют собой значительную часть генетического разнообразия в мире, вступая в сложные взаимоотношения с растениями и другими видами животных; они также играют существенную роль в функционировании и динамике экосистем. Их многомерная взаимосвязь наделяет их особой ролью – они становятся экологически ключевыми видами и отражают взаимосвязи между экосистемами и экологические изменения. Несмотря на то, что люди осознают ценность и значимость мигрирующих видов, зачастую находятся и те, кто извлекает личную выгоду[1].

Мигрирующие виды имеют и свои собственные особые уязвимые места. Миграционные перемещения подвергают их повышенному риску, и условия мест обитаний часто представляют собой сложное сочетание различных компонентов в местах размножения, в местах зимовок и негнездовых скоплений, а также на промежуточных участках. Высокая концентрация особей во время определенных периодов в определенных местах также увеличива-

[1] Гугунский Д.А. Международно-правовое значение Конвенции о мигрирующих видах диких животных 1979 г. // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 8–9 апреля 2011 г.: в 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева. М.: РУДН, 2012. Ч. II С. 324.

ет риск серьезных последствий перенасыщенности на данных участках. Барьеры на пути миграции создают особые проблемы, в том числе, в форме физических препятствий, которые могут привести к смертности или фрагментации экологических ресурсов, нарушающей передвижение с одного места на другое.

Под эгидой Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) с 11 по 12 июня 1979 г. представители 77 государств собрались на встрече в г. Бонне для обсуждения и принятия Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных (далее – Боннская конвенция или Конвенция). В качестве экологического договора под эгидой ЮНЕП, Боннская конвенция предоставляет глобальную платформу в целях сохранения и устойчивого использования мигрирующих животных и среды их обитания. Этот международный договор объединяет государства, через которые перемещаются мигрирующие животные в пределах ареала, и закладывает правовую основу для скоординированных мер по сохранению ареала и животных на международном уровне[2].

Уникальность Конвенции заключается в способности разрабатывать специально приспособленные для нужд сохранения модели с целью увеличения эффективности усилий дополнительные международные документы, как юридически обязательного характера (соглашения), так и рекомендательного (меморандум о взаимопонимании). Они могут быть адаптированы к условиям конкретных регионов / субрегионов. Все указанные документы основываются на конкретных планах сохранения и управления. С 1990 г. до настоящего времени принято более 20 документов в развитие и осуществление обязательств, принятых государствами в соответствии с Боннской конвенцией (ст. IV, V)[3].

---

[2] Гугунский Д.А. Меморандум о взаимопонимании по сохранению мигрирующих видов акул: международно-правовой анализ // Молодые ученые ЕНУ и РУДН о современных проблемах международного права: материалы II совместной международной научно-практической конференции ЕНУ и РУДН, 2 апреля 2014 г. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.М. Абайдельдинов, М.Ж. Куликпаева. Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2014. С. 82.

[3] Циприс М.С. Значение меморандумов о взаимопонимании в рамках Боннской конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г. // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти про-

На 10-м заседании конференции сторон Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных (КС КМВ 10, ноябрь 2011 г., г. Берген, Норвегия) Стороны приняли решение о подготовке нового *Стратегического плана по мигрирующим видам диких животных (СПМВ) на период 2015–2023 гг.* До этого момента действовал План на период 2006–2011 гг., который был продлен в ходе 10-го Заседания до 2014 г. с незначительными изменениями и с учетом прошлого опыта реализации.

Рабочая группа по разработке Стратегического плана (РГСП) была создана с целью создания чернового варианта Стратегического плана на 2015–2023 гг. для рассмотрения Конференцией Сторон на 11-м Заседании. Рабочей группе поручили провести более углубленный анализ опыта реализации по сегодняшний день с учетом процессов стратегического планирования, закрепленных в других многосторонних природоохранных соглашениях. Результатом обсуждений стали две основные рекомендации:

(1) Стратегический план по сохранению биоразнообразия и Целевые задачи по биоразнообразию, принятые в Айти, будут использоваться в качестве основы при разработке СПМВ. Такой подход был принят для обеспечения соответствия СПМВ резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН по биоразнообразию[4], связи приоритетов в отношении мигрирующих видов диких животных и Целевых задач, принятых в Айти, а также предложения логического и эффективного способа для интеграции задач по мигрирующим видам в Национальные стратегии и Планы действий по сохранению биоразнообразия (НСПДБ), тем самым гарантируя, что они являются частью национальных процессов планирования и определения приоритетов.

фессора И.П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2014. Ч. II. С. 556.

[4] Например, Резолюция 67/212, в которой Генеральная Ассамблея «отмечает усилия по продвижению Целевых задач по сохранению биоразнообразия, принятых в Айти, как мер по содействию системе Организации Объединенных Наций в поддержку Стратегического плана по биоразнообразию на 2011–2020 гг., и предлагает системе Организации Объединенных Наций продолжать оказывать содействие сотрудничеству между ее членами в поддержку реализации Стратегического плана». Помимо прочего, это также имеет отношение к Целям устойчивого развития ООН на период после 2015 г.

(2) Новый СПМВ в большей степени будет сосредоточен на мигрирующих видах, а не на самой Конвенции. Этот подход переносит фокус от *института* к *проблеме*, тем самым расширяя актуальность и связанность между собой целого ряда инструментов Конвенции и прочих механизмов. Этот подход также согласуется с решениями КС в отношении процесса «будущего очертания» КМВ, который выявил необходимость скоординированного и согласованного подхода к сохранению мигрирующих видов в документах КМВ и ее дочерних соглашениях.

Мигрирующие виды имеют различные потребности в сохранении, что связано, в частности, с их пространственно-временными циклами и транснациональным характером миграции. Сохранение мигрирующих видов на популяционном уровне может быть достигнуто только путем скоординированной совместной международной деятельности государств, через границы которых проходят маршруты миграции данных популяций. Таким образом, эти государства и другие заинтересованные стороны разделяют ответственность за разработку и внедрение согласованных стратегий. Среди прочего, эта ответственность может включать такие мероприятия, как сотрудничество в поддержку свободного и открытого доступа к соответствующим данным, информации и моделям, с тем чтобы обеспечить достаточное научное обоснование решений, касающихся мигрирующих видов. В целом, это требует принятия подхода мигрирующих систем, который по своей природе является стратегическим и подразумевает совместные международные усилия и связь между видовыми и экосистемными подходами на национальном уровне, которые будут скоординированными по всему миграционному ареалу.

Целью Стратегического плана по сохранению мигрирующих видов диких животных является обеспечение видения, руководства и движущей силы на пути к полной и эффективной реализации обязательств, связанных с мигрирующими видами. Таким образом, новый Стратегический план позволит проводить работу с первопричинами сокращения мигрирующих видов путем продвижения соответствующих приоритетов в области их сохранения и устойчивого использования в рамках государства и общества. Также план поможет сократить прямые нагрузки на мигрирующие

виды и их ареалы обитания. Безусловно, наиболее важными целями станут улучшение статуса сохранности мигрирующих видов и экологической связанности и устойчивости их ареалов обитания, увеличение выгод для всех от благоприятного статуса сохранности мигрирующих видов и повышение эффективности реализации за счет общественного планирования, управления знаниями и наращивания потенциала.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ АНТАРКТИКИ

Никита Михайлович Ерофеев

студент юридического факультета РПА Минюста России

Сергей Александрович Мисюренко

студент юридического факультета РПА Минюста России

Антарктика является единственным континентом на Земле, экология которого в минимальной степени подверглась антропогенному воздействию. На сегодняшний день территория Антарктики не является частью какого-либо государства, а выступает достоянием всего человечества. Ее режим регулируется нормами международного права.

Антарктика – южная полярная область Земного шара, включающая Антарктиду и прилегающие к ней участки Атлантического, Индийского, Тихого океанов с морями Уэдделла, Росса, Амундсена, Беллинсгаузена и др., а также расположенные там острова[1]. Антарктида является шестым материком Земли и занимает 10 % площади нашей планеты. Почти весь материк, за исключением «горных вершин», постоянно покрыт материковым льдом, где сосредоточено около 70 % мировых запасов пресной воды. В недрах Антарктиды сосредоточены такие полезные ископаемые как, железные руды, каменный уголь, найдены следы руд меди, никеля, свинца, цинка, обнаружены горный хрусталь, слюда, графит.

Относительно границ Антарктики сегодня наибольшей поддержкой ученых пользуется подход, в соответствии с которым такая граница проходит по линии «антарктической конвергенции», где сходятся холодные антарктические воды с теплыми водами умеренных широт (48–60° ю. ш.).

Антарктика до 1819 г. оставалась в неприкосновенности от человеческого влияния, благодаря своей недоступности и суровому климату. Честь открытия Антарктиды принадлежит русским

---

[1] См.: Хрусталев Ю.П. Эколого-географический словарь / науч. ред. Г.Г. Матишов. Батайск, 2000. С. 34.

мореплавателям Ф.Ф. Беллинсгаузену и М.П. Лазареву, которые на парусных шлюпах «Восток» и «Мирный» вплотную подошли к берегам южного материка в точке 69° 21′ ю. ш. и 2° 14′ з.д. (район современного шельфового ледника Беллинсгаузена), обошли его вокруг, сделав ряд других важных географических открытий (острова Петра I, Александра I и др.)[2].

Начало XX в. ознаменовалось повышенным интересом ряда государств (Австралии, Аргентины, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, Франции и Чили) к Антарктиде, которые выдвинули территориальные претензии на шестой континент. Советский Союз всегда выступал против территориальных притязаний на Антарктиду и резервировал за собой право иметь свою собственную позицию в этом вопросе с учетом факта открытия континента русскими мореплавателями. США также отвергали территориальные претензии на шестой континент, поэтому неоднократно ставили вопрос о выработке международно-правового режима Антарктики.

После Второй мировой войны в Антарктике была проведена широкая программа научных исследований в рамках Международного геофизического года (1957–1958 гг.), в которой приняли участие ученые из 12 государств: Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, США, Франции, Чили, Южно-Африканского Союза, Японии. Плодотворное международное сотрудничество и высокие научные результаты исследований способствовали тому, что правительство США выступило с инициативой созыва международной конференции с целью заключения договора по Антарктике. Такая конференция была проведена в Вашингтоне с 15 октября по 1 декабря 1959 г., и ее работа увенчалась подписанием 1 декабря 1959 г. Договора об Антарктике (Договор), вступившего в силу в 23 июня 1961 г. На сегодняшний день участниками Договора являются 50 стран, в том числе и Российская Федерация. Договор содержит всего 14 статей, но имеет огромное значение.

В основу Договора положен принцип использования Антарктики исключительно в мирных целях, что подтверждается его

---

[2] См.: Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012. С. 244.

преамбулой и ст. I. На территории Антарктики запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие как создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия. Но в п. 2 ст. I есть оговорка, которая говорит, что Договор не препятствует использованию военного персонала или оснащения для научных исследований или для любых мирных целей. Думается что, данная оговорка действует тогда, когда дано согласие всех участников данного Договора, иначе вышеуказанные действия были бы бесконтрольны, и могли бы причинить значительный ущерб экологии Антарктики.

Договор об Антарктике является наглядным примером того, что даже те проблемы, которые выглядят, на первый взгляд почти неразрешимыми, могут быть успешно решены, если заинтересованные государства проявят к этому подлинное стремление[3]. Это относится к ст. IV Договора, который касается вопроса о территориальных притязаниях в Антарктике. В статье сказано, что ни одно из положений Договора не должно толковаться как «отказ любой из Договаривающихся сторон от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике» или, с другой стороны, как «отказ от любой основы для претензии на территориальный суверенитет в Антарктике или сокращение этой основы, которую оно может иметь в результате ее деятельности или деятельности ее граждан в Антарктике или по другим причинам». Однако наличие Договора не означает, что присоединившиеся к нему государства отказались от своих территориальных претензий на континент и прилегающее пространство.

С точки зрения экологической безопасности в Антарктике представляет интерес ст. V, в которой говорится: «Любые ядерные взрывы в Антарктике и удаление в этом районе радиоактивных материалов запрещаются». Данная статья по своему содержанию связана со ст. I Договора и является ее логическим продолжением, так как демилитаризация и нейтрализация несовместимы с испытанием ядерного оружия. Первоначально на встречах, посвященных выработке Договора, были предложения разрешить опытные ядерные взрывы, но после заблаговременного оповещения и консультаций с участниками. Но данная идея не была принята благо-

[3] См.: Голицын В.В. Антарктика: международно-правовой режим. М., 1983. С. 56.

даря активной позиции Советского Союза, который был против проведения ядерных взрывов и захоронения отходов на территории Антарктики.

В соответствии с п. 1 ст. IX Договора для осуществления его принципов и целей договаривающиеся стороны обязаны принимать меры по:

• использованию Антарктики только в мирных целях;

• содействию научным исследованиям в Антарктике;

• содействию международному научному сотрудничеству в Антарктике;

• содействию осуществления прав инспекции, предусмотренных в ст. VII данного Договора;

• вопросам, касающихся осуществления юрисдикции в Антарктике;

• охране и сохранению живых ресурсов в Антарктике.

Несмотря на заключенный Договор, интерес к Антарктике и ее ресурсам с каждым годом возрастал, что способствовало необходимости принятия дополнительных международных природоохранных правовых актов.

«Конвенция о сохранении тюленей Антарктики» была принята 1 июля 1972 г. в Лондоне (Великобритания), но официально вступила в силу лишь 11 марта 1978 г. Она распространяется на все виды антарктических тюленей, обитающих в воде и на морском льду южнее 60° ю.ш. Конвенция устанавливает: запретные районы, допустимые сроки охоты на тюленей.

Конвенция о сохранении антарктических морских живых ресурсов (Конвенция АНТКОМ) является важным международным правовым актом, который был принят на Конференции по сохранению морских живых ресурсов Антарктики 20 мая 1980 г. в Канберре (Австралия). Конвенция вступила в законную силу только 7 апреля 1982 г. Данная конвенция представляет собой отклик на опасения, вызванные тем, что неурегулированный рост уловов криля в Южном океане может нанести вред антарктическим морским экосистемам, в особенности это коснется морских птиц, тюленей, китов и других животных, для которых криль является источником пищи. Состоит она из 33 статей и включает положение об арбитражном трибунале.

4 октября 1991 г. в Мадриде (Испания) был подписан Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике (Мадридский протокол), срок действия которого равен 50 годам. Текст Протокола был одобрен как со стороны общественных организаций, выступавших с предложением об объявлении Антарктики Всемирным парком, так и со стороны стран-участниц Договора об Антарктике[4].

Вопросы, решаемые в данном Протоколе, связаны с природоохранной деятельностью. Так, согласно Протоколу, Антарктика объявляется природным заповедником, предназначенным для мира и науки, и должна быть сохранена для будущих поколений. Любая деятельность всех антарктических экспедиций должна производиться под строгим национальным контролем исполнения положений Протокола.

Протокол предполагает его дополнение Приложениями по мере необходимости. На сегодняшний день Протокол имеет шесть Приложений, определенных как неотъемлемые его части.

Приложение 1 посвящено оценке воздействия на окружающую среду. Оценка является необходимой процедурой для получения разрешения на проведение какой-либо деятельности в Антарктике.

Приложение 2 устанавливает режим охраны антарктической фауны и флоры, накладывая жесткие требования на изъятие образцов или вмешательство в антарктическую флору и фауну.

Приложение 3 регламентирует хранение, удаление и вывоз отходов из района действия Договора об Антарктике, а также их переработку.

Приложение 4 содержит требования по профилактике и организации быстрой локализации и ликвидации возможного загрязнения морских территорий Антарктики.

Приложение 5 посвящено созданию в Антарктике охраняемых районов или особо управляемых районов.

Приложение 6 посвящено материальной ответственности, возникающей в результате чрезвычайных экологических ситуаций.

---

[4] Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Усиление эффективности режима экологической ответственности в Системе Договора об Антарктике // Государство и право. 2006. № 10.С. 59–66.

В последние годы встал вопрос о создании заповедников на территории Антарктики. Одним из инициаторов выступил Антарктический Альянс, коалиция ведущих экологических и природоохранных организаций, работающих с целью создания сети морских заповедников и охраняемых акваторий в Антарктике. Также пристальное внимание Антарктике стала уделять и ООН. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, выступая на сессии Генеральной Ассамблеи, неоднократно затрагивал вопрос о превращении Антарктики в мировой природный заповедник. В октябре 2012 г. в австралийском городе Хобарте на ежегодном совещании Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ) был предложен проект создания охраняемой природной зоны площадью 1,6 млн кв. км в море Росса рядом с Антарктидой, а также на части восточного побережья материка. С данным проектом не согласилась Россия, которую поддержали Украина и Китай. В июле 2013 г. в Бремерхафене (Германия) Москва в очередной раз выступила против создания двух крупнейших в мире морских заповедных зон в Антарктике. Причиной неодобрения Россией идеи создания заповедников стали необоснованность выбора границ и режимов заповедников, а также отсутствие четкой правовой регламентации их создания. Думается, что создание заповедников в Антарктике в ближайшие десятилетия необходимо, так как уже в 2048 г. падет запрет на разработку юридически обязательного режима в отношении освоения ее минеральных ресурсов.

В настоящее время борьба за энергоресурсы в мире идет на «обжитых» территориях. А ведь придет время, когда у членов мирового сообщества возникнет интерес к территориям, которые сегодня не закреплены ни за одним из существующих государств. Очевидно, что одной из таких богатейших территорий нашей планеты является Антарктида. В настоящее время страны не могут осуществлять там хозяйственную деятельность по нескольким причинам. Одной из причин является отсутствие технологий и средств, которые позволили бы добывать энергоресурсы и руды, залегающие под километровым слоем ледяной массы. Вторая причина – это наличие документально закрепленного согласия государств мира об особом режиме Антарктики. Из вышеназванных причин решающее значение имеет первая, а вторая номинальная,

так как любая страна, подписавшая договор об Антарктике, может отказаться от его соблюдения.

Не стоит также забывать и о территориальных притязаниях семи стран (Аргентина, Австралия, Чили, Франция, Великобритания, Новая Зеландия и Норвегия), которые выдвинули свои претензии на антарктические земли до подписания ими в 1959 г. Договора об Антарктике. Договор на время своего действия «заморозил» возможность получить в собственность часть Антарктики. Но нашлись государства, которые не оставили надежд обойти положения Договора. Например, это страны Чили и Аргентина. Они на своих картах и почтовых марках и по сей день окрашивают часть антарктической поверхности в цвета собственных территорий, а также упоминают Антарктиду в сводках погоды. Латиноамериканские страны, планировавшие, но не успевшие до 1961 г. выдвинуть свои территориальные претензии в Антарктике, не отказались от своих прав. Так, уже 6 марта 1967 г. Эквадор обнародовал декларацию о своём суверенитете над Антарктидой, где заявил о своих правах на сектор от 84° 30′ з. д. до 96° 30′ з. д.[5]. В 1983 г. Бразилия открыла свою первую станцию в Антарктиде, а уже в 1986 г. заявила претензии на антарктический сектор между 28° з. д. и 53° з. д., объявив его зоной своих интересов. Эти претензии не были признаны, но Бразилия по сей день продолжает настаивать на своих правах на часть антарктической территории. Думается, что со временем появится еще ряд стран, которые захотят получить «кусочек» Антарктики и будут вести между собой ожесточенную борьбу. Также стоит отметить, что существующие претензии на Антарктику могут обезопасить ее экологию от негативного воздействия. До тех пор пока страны имеют притязания в отношении одних и тех же частей территории Антарктики, никакая хозяйственная деятельность там проводиться не будет.

Немаловажно рассмотреть вопрос о возможном режиме Антарктики в случае прекращения действия Мадридского протокола, отказа стран от соблюдения Договора об Антарктике и непринятии новых международных правовых актов по ее охране. В этом случае в антарктическом регионе может начаться добыча полезных

---

[5] См.: Ribadeneira D.E. La Antártida. AFESE. 1988. URL: http://www.afese.com/img/revistas/revista40/laantartida.pdf

ископаемых, что принесет экологический ущерб этому удивительному уголку планеты. Поэтому необходимо выработать механизм, который позволил бы минимизировать вред, причиняемый Антарктике, при ведении там хозяйственной деятельности.

На начальном этапе должна преследоваться цель снижения рисков воздействия на окружающую среду, которая возможна при создании такого механизма как оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Целью проведения ОВОС является проверка намечаемой хозяйственной деятельности и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, а также предотвращение или снижение негативного воздействия на окружающую среду. Как и всякая деятельность, ОВОС имеет свои задачи, которые направлены на: 1) оценку состояния окружающей природной среды Антарктики до осуществления планируемой деятельности; 2) выявление факторов возможного воздействия на окружающую среду Антарктики от реализации проектных решений; 3) обоснование предельно допустимых показателей воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду Антарктики; 4) подготовку мероприятий и рекомендаций по ликвидации или ограничению негативного воздействия на окружающую среду Антарктики. Все страны, которые будут вести хозяйственную деятельность в Антарктическом регионе, должны будут оказывать друг другу помощь в подготовке оценок воздействия на окружающую среду. Также необходимо будет принять положение, которое бы четко регламентировало порядок проведения ОВОС и закрепляло детальный перечень антропогенной деятельности, подлежащей процедуре ОВОС.

Думается, что эффективным способом защиты окружающей среды Антарктики от негативного воздействия будет служить экологическое страхование. Целью введения страхования ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, является защита интересов хозяйствующих субъектов в связи с их обязательствами по возмещению вреда природной среде причиненному негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также создание условий для предупреждения возникновения загрязнения окружающей среды и ликвидации его последствий, посредством использования механизма страховой защиты. Было бы целе-

сообразно создать специальный страховой фонд антарктического региона, который бы финансировался странами, осуществляющими хозяйственную деятельность. Данные денежные средства способствовали бы стимулированию стран к экологическому правопорядку.

В качестве необходимого элемента механизма защиты экологии антарктического региона следует рассмотреть нормативы допустимого изъятия природных ресурсов. Нормативы изъятия природных ресурсов позволят обеспечить предупреждение истощения природных ресурсов Антарктики, обеспечить их самовосстановление, предотвратить нарушение экологического равновесия ее окружающей среды. Все страны, деятельность которых будет связана с изъятием природных ресурсов, должны будут придерживаться установленных по взаимному согласию нормативов.

Подводя итог вышесказанному, хочется отметить, что Антарктика – «колыбель» Земли, от которой зависит будущее человечества. Современная тенденция понимания значимости Антарктики как международного ресурса губительна. Страны пытаются заполучить «лакомый кусочек» Антарктики в свои руки для дальнейший реализации своих интересов. Но данные интересы не всегда могут способствовать нормальному функционированию природных процессов. Поэтому мы считаем нецелесообразным ведение хозяйственной деятельности в данном регионе, так как она может привести к экологической катастрофе. Это исключительно важно еще и потому, что последнее соглашение, вошедшее в состав Системы Договора об Антарктике и датируется 2001 г., было посвящено исключительно природоохранным вопросам, связанным с сохранением альбатросов и буревестников (качурок), которым расширение хозяйственной деятельности в Антарктике может причинить дополнительный вред и нарушить их статус сохранности.

НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА ПЕРИОДИЗАЦИЮ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Михаил Николаевич Копылов

д-р юрид. наук, профессор кафедры международного права
Российск 5.15 университет (ru) дружбы народов

Валерия Андреевна Мишланова

студент юридического факультета
Российск 5.15 университет (ru) дружбы народов

В 2014 г. исполняется 175 лет международному экологическому праву. В связи с этим событием мы попытались по-новому взглянуть на пройденный этой отраслью международного права путь, обозначив основные события, которые предопределили его дальнейшее развитие на относительно длительную перспективу. Иными словами, авторы статьи попытались по-новому взглянуть на периодизацию истории международного экологического права с учетом вновь открывшихся документов, фактов и недавно опубликованных доктринальных источников.

И хотя мы понимаем условность и относительность вычленения каких-либо рубежей в истории, тем не менее, «...знание истории предмета и истории его науки, – замечал проф. Г.И. Тункин, – необходимое условие развития любой науки»[1]. Наука международного экологического права не является в этом отношении исключением.

Международное экологическое право, равно как и его наука, не находятся в статическом состоянии. Разные эпохи порождают разные международно-правовые нормы, регулирующие международные экологические отношения, которые, в свою очередь, влекут за собой новые взгляды, трактовки, научные концепции.

---

[1] Тункин Г.И. Предисловие // Левин Д.Б. Наука международного права в России в конце XIX и начале XX в. Общие вопросы теории международного права / отв. ред. Н.А.Ушаков. М., 1982. С. 4.

Но было бы недостаточно мотивировать изучение истории международного экологического права лишь необходимостью понять его современное состояние. Определение перспектив его развития, динамики, положительного и негативного, предвосхищение того, что пока закрыто годами, невозможно без знания истории. Мы должны изучить факты прошлой жизни человечества для того, чтобы открыть в них законы его прогресса. Будущее способен предвидеть только тот, кто понял прошедшее[2].

Напомним, что в России первым обратился к анализу истории международного экологического права профессор К.А. Бекяшев, опубликовав в 1997 г.. статью на тему «О роли ООН в кодификации и прогрессивном развитии международного экологического права»[3]. Эта работа была детально проанализирована одним из авторов настоящей статьи[4]. В дальнейшем примеру проф. К.А. Бекяшева последовали и другие ученые[5].

Совершенно иначе обстояли дела в данном вопросе в зарубежной юридической литературе, которая дает нам целую плеяду ученых мирового уровня, в различные годы обращавшихся к проблематике периодизации истории международного экологического права, – это А.-Ч. Кисс, Д. Шелтон[6], Ф. Сандс[7], Ж. Пил[8], С.Д. Ван

---

[2] См.: Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. М., 1956. Т. 1. С. 537; Стародубцев Г.С. История международного права. М., 2006. С. 6.

[3] См.: Бекяшев К.А. О роли ООН в кодификации и прогрессивном развитии международного экологического права // Труды МГЮА. М., 1997. № III. С. 146–152.

[4] См.: Копылов М.Н. К вопросу о периодизации истории развития международного экологического права // Верховенство международного права. Liber amicorum в честь профессора К.А. Бекяшева / отв. ред. Н.А. Соколова. М., 2013. С. 128–144.

[5] См.: Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право. М., 2007. С. 51–145; Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А. История международного экологического права. М., 2007; Мохаммад С.А. Международное экологическое право в исторической ретроспективе // Евразийский юридический журнал. 2011. № 8 (39). С. 44–49; Копылов М.Н., Копылов С.М., Мишланова В.А. Чего не хватает международному экологическому праву в год своего 175-летия? // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 «юриспруденция». 2014. № 3 (24). С. 108–120; Копылов М.Н., Мишланова В.А. Нужна ли историография международному экологическому праву? // Евразийский юридический журнал. 2014. №6 (73). С. 125–128.

[6] См.: Kiss A., Shelton D. International environmental law. Ardsley-on-Hudson, 1991. P. 55–60.

[7] См.: Sands Ph. Principles of International Environmental Law. Second edition. Cambridge, 2003. P. 26–30.

Девир, Р. Аксельрод[9] и многие другие. Причем если и в отечественной, и в зарубежной доктрине международного экологического права имеется достаточно единодушное представление о дате начала формирования международного экологического права – 2 августа 1839 г., то по всем другим параметрам и рубежным событиям можно встретить различные точки зрения.

На сегодняшний день нам удалось встретить указания на иные, чем 2 августа 1839 г., даты лишь в трудах Ж. Пил, являющейся доцентом школы права Мельбурнского университета, и Ф. Сандса. Первая полагает, что международное экологическое право зародилось с принятием решения международного арбитража по делу о морских котиках Берингова моря 1893 г. А профессор международного права Университетского колледжа Лондона Ф. Сандс в поисках этой даты отсылает к ранним конвенциям о рыболовстве, выделяя, однако, особо Двустороннюю конвенцию о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции, которая и была заключена 2 августа 1839 г.

Анализ приведенных точек зрения, а также международных договоров и соглашений конца XVIII – начала XIX в. позволяют нам принять за начало первого этапа в истории развития международного экологического права 2 августа 1839 г. Принятая в этот день Двусторонняя Конвенция о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции устанавливала правила рыболовства в проливе Ла-Манш и Северном море. В соответствии с ней была образована Смешанная комиссия, которая разрабатывала рекомендации о сроках промысла, районах лова. По рекомендации Комиссии Великобритания и Франция в 1843 г. утвердили правила рыболовства за пределами трехмильных территориальных вод.

Заключенный за 85 лет до этого в Ваприо 17 августа 1754 г. Договор между ее величеством Императрицей Австрии, выступающей как Герцогиня Милана, и ее светлостью Республикой Венеция об определении границ относительно свободного течения

---

[8] См.: Peel J. Environmental Protection in the Twenty-first Century: The Role of International Law // The global environment, Institutions, Law, and Policy / R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer, D.L. Downie (eds). Third edition. Wash. DC, 2011. P. 53.

[9] См.: The Global Environment: Institutions, Law, and Policy. – 3rd ed. / R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer, D.L. Downie (eds). Washington, 2011. P. 24–47.

вод пограничной реки Олио и использования их для рыболовства[10] явился лишь единичным событием, не положившим начало системному подходу в договорном регулировании охраны живых ресурсов трансграничных водотоков. В нем вопросы рыболовства рассматривались как сопутствующие решению главной проблемы – определению границ относительно свободного течения вод пограничной реки Олио.

Гораздо большие разногласия в доктрине международного экологического права можно встретить относительно даты окончания первого этапа и начала второго этапа (т.н. достокгольмской эры) в истории международного экологического права. Более того, А.-Ч. Кисс и Д. Шелтон вообще объединяют эти два периода в один этап[11], что, правда, можно отчасти объяснить годом опубликования их совместной работы.

Ф. Сандс и Ж. Пил связывают окончание этого этапа с 1945 г., т.е. с созданием ООН.

Профессор К.А. Бекяшев предлагает началом второго этапа истории международного экологического права (а, следовательно, окончанием первого этапа) считать 1948 г., когда была принята Всеобщая декларация прав человека, закрепившая в ст. 3 право на жизнь. Говоря словами профессора Бекяшева, «у любого явления должно быть начало, т.е. точка отсчета»[12]. И за эту точку отсчета он предлагает взять Всеобщую декларацию.

Мы полагаем, что сегодня в условиях активизации процесса реформирования ООН уже недостаточно просто констатировать отсутствие в ее Уставе указаний на экологическую компетенцию и на то, что «экологическая проблематика бесспорно может быть отнесена как к категории проблем гуманитарного, так и экономи-

---

[10] International Protection of the Environment: Treaties and Related Documents. Second series: continuation of volumes I-XXX (1754–1981) / B. Simma, B. Rüster (eds). N.Y., 1990–1995.

[11] См.: Kiss A., Shelton D. International environmental law. Ardsley-on-Hudson, 1991. P. 55–60.

[12] См.: Бекяшев К.А. О роли ООН в кодификации и прогрессивном развитии международного экологического права // Труды МГЮА. М., 1997. № III. С. 148.

ческого характера, если придерживаться предлагаемой Уставом классификации»[13].

С учетом того, что второй этап в истории международного экологического права характеризуется укреплением институциональной основы международного природоохранного сотрудничества, предлагаем его началом считать дату проведения в Нью-Йорке первой конференции ООН по проблемам окружающей среды – Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. Решение о ее созыве содержалось в резолюции 32 (IV) ЭКОСОС ООН 1947 г.

Несмотря на то, что Конференция 1949 г. не была уполномочена принимать решения и рекомендации, а должна была стать форумом для обмена идеями, опытом и информацией, она по существу заложила основы, а также определила перспективы и направления деятельности ООН в области охраны окружающей среды. Конференция подчеркнула необходимость международных действий для установления сбалансированного подхода к управлению и сохранению природных ресурсов. Именно эта Конференция заложила начало всем мероприятиям в области охраны окружающей среды в рамках ООН.

Вопросы, которые обсуждались на Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов, почти через 50 лет оказались в повестке дня Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. Уже на этой ранней стадии взаимоотношение между сохранением и развитием рассматривалось в качестве центральной темы. Дискуссии велись в основном вокруг трех проблем: о соотношении между сохранением и использованием; о необходимости разработки стандартов, обеспечивающих сохранение; и о соотношении между сохранением и развитием[14].

Таким образом, на первом этапе предпринимались разрозненные усилия на двустороннем субрегиональном и региональном уровнях по защите и сохранению отдельных объектов живой природы. Усилия проводимых конференций не координировались, и

---

[13] См.: Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М., 1994. С. 277.

[14] Подробнее см.: Копылов М.Н., Копылов С.М. Забытые факты из истории международного экологического права: конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. // Евразийский юридический журнал. 2013. № 10 (65). С. 5–9.

они не пользовались поддержкой правительств. Хотя в этот период и было проявлено государствами определенное внимание к экологическим вопросам, выразившееся в заключении более 10 региональных международных соглашений, тем не менее удалось в какой-то мере решить лишь частные, локальные проблемы, а международные экологические отношения регулировались главным образом международными обычаями.

Подобно тому, как непросто в доктрине международного экологического права решается вопрос о дате начала второго этапа в истории международного экологического права, также расходятся ученые и во взглядах на дату окончания этого второго этапа. Большинство справедливо полагает, что второй этап заканчивается с проведением в 1972 г. в Стокгольме Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и с учреждением по ее рекомендации Программы ООН по окружающей среде в качестве вспомогательного органа. Именно с созданием ЮНЕП проблема международного природоохранного сотрудничества была поднята на уровень всей системы ООН. Но нельзя отрицать логику и тех авторов, которые окончание достокгольмской эры и, следовательно, начало Стокгольмской эры связывают с 1968 г., когда наблюдается новая волна повышенного интереса к экологическим проблемам и когда Генеральная Ассамблея принимает решение о созыве в 1972 г. Стокгольмской конференции.

Так же как и в случае с Конференцией ООН 1949 г. авторы предлагают за точку отсчета принять все-таки Стокгольмскую конференцию, а не резолюцию, спланировавшую ее проведение.

Не менее жаркие дискуссии вплоть до настоящего времени ведутся и по поводу окончания Стокгольмской эры. Большинство ученых связывают это событие с проведением в 1992 г. в Рио-де-Жанейро Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Однако некоторые из них настаивают, что рубежной датой между «Стокгольмской эрой» и «эрой Рио-де-Жанейро» должен быть либо 1986, либо 1987 г., когда Международная комиссия по окружающей среде и развитию под председательством Г.Х. Брундтланд подготовила и опубликовала доклад под названием «Наше общее будущее»[15]. При всем уважении к этому докладу мы оцениваем его

[15] См.: Our common future. Oxford, 1987.

как важный программный документ, определивший формат и программу работы Конференции 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Но не более того. Поэтому предлагаем событием, разделившим третий и четвертый этапы в истории международного экологического права считать конференцию в Рио-де-Жанейро, которая была призвана перевести международные отношения на рельсы социоприродного развития.

«Эра Рио», по нашему глубокому убеждению, в конце XX – начале XXI в. вступает в период заката[16], чему в немалой степени посодействовали 2 глобальные проблемы: прежде всего, проблема глобального изменения климата и, наконец, проблема сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

На смену «эре Рио» приходит «энергетическая/климатическая» эра[17]. Причем происходит это на фоне очередной волны «экологизации» международных отношений.

Темпы глобального изменения климата превысили ожидания и в различных частях мира наглядно проявилось разнообразное и разрушительное воздействие изменения климата.

Противостояние вопросам, поставленным глобальным изменением климата, потребует фундаментального перехода от ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии и «зеленым» технологиям. Именно необходимость такого реформирования энергетического сектора во многом предопределила неудачное завершение всех состоявшихся после Копенгагенской конференции Конференций Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.

Сегодня планета движется по сценарию роста глобальной температуры на 4 °С, в то время как для предотвращения наиболее катастрофических и необратимых изменений климата, по мнению экспертов, необходимо удержаться в рамках роста температуры не более чем на 2 °С. Для этого, согласно рекомендациям МГЭИК, необходимо снизить глобальные выбросы на 25–40 % к 2020 г. и на 50–80 % к 2050 г.

---

[16] См.: Мохаммад С.А. Международное экологическое право «эры Рио-де-Жанейро»: расцвет или закат? // Международное право – International Law. 2011. № 1–2. С. 243–246.

[17] См.: Friedman Th. Hot, Flat, and Crowded: Why We Need a Green Revolution and How It Can Renew America. N.Y., 2008. P. 27.

В заключении отметим, что мы полностью отдаем себе отчет в том, что любая периодизация, равно как и любая классификация, носит достаточно условный характер. Не претендуя на истину в последней инстанции, мы попытались обозначить те исторические вехи и события, которые предопределили тенденции и направления развития международного экологического права на достаточно продолжительное время. Для себя мы назвали такой подход «событийным». Причем этот подход среди прочего предполагает возможность существования и функционирования на переходных периодах норм и принципов, выработанных на предыдущем этапе, в чем мы не видим никакого противоречия.

ПРИНЦИП ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ: ОТ ЗАРОЖДЕНИЯ ДО СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ

Станислав Михайлович Копылов

канд. юрид. наук, доцент кафедры международного права
Российск 5.5 университет (ru) дружбы народов

Принцип предосторожности, или предосторожного подхода является частью системы правил, предназначенных для руководства в процессе принятия решений государствами в целях достижения экологически устойчивого развития. Он превратился в руководящий принцип современного международного права и продолжает приобретать все большее значение среди инструментов национального законодательства государств, касающихся охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов.

В своей основе содержание принципа предосторожности сводится к тому, что необходимо избегать тех видов деятельности, которые могут нести в себе угрозу для окружающей среды, и что меры предосторожности должны быть приняты даже в тех случаях, когда существует лишь потенциальная опасность и когда имеются недостаточно полные научные данные относительно потенциально опасных последствий той или иной деятельности. Таким образом, сердцевиной этого принципа является предпринятие природоохранных действий в условиях отсутствия полной научной ясности.

Большинство ученых сходятся во мнении, что наилучшим образом юридическое содержание принципа предосторожности, или предосторожного подхода раскрывается в Принципе 15 Декларации по окружающей среде и развитию, которая была принята в 1992 г. в Рио-де-Жанейро: «В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды».

Сегодня отсутствует какая-либо единая формулировка принципа предосторожности. В одних научных трудах можно

встретить указание на «предосторожный подход». Некоторые ученые даже предпочитают говорить о «принципе предосторожности», который в такой редакции теряет какую-либо юридически обязательную силу. Как бы там ни было, большинство ученых оперируют синонимичными терминами и понятиями.

Более того, многие международные договоры и соглашения содержат различные наборы требований и условий, соблюдение которых необходимо для применения на практике этого принципа.

Например, тот же Принцип 15 Декларации Рио ограничивает возможные меры лишь дорогостоящими и эффективными. Принцип предосторожности наилучшим образом может быть определен, если попытаться его отделить от похожего на него принципа предотвращения или предупреждения: принцип предотвращения предусматривает обязанность государств предотвращать известный или предвидимый ущерб за пределами своих государственных территорий.

Формулировки принципа предосторожности предписывают, чтобы юридические действия предпринимались только тогда, когда становится очевидным, что планируемая деятельность может являться опасной для окружающей среды. Например, Конвенция по предупреждению загрязнения моря из наземных источников 1974 г. разрешает государствам-сторонам Конвенции принимать дополнительные меры, «если научно было установлено, что этим веществом может быть создана серьезная опасность в морском регионе и что необходимо предпринять срочные меры». Напротив, принцип предосторожности опережает наступление таких очевидных ущерба или рисков.

Это позволяет использовать менее очевидные доказательства в тех случаях, когда последствия ожидания неопровержимых доказательств могут оказаться очень затратными или даже недопустимыми.

Против рассматриваемого принципа предосторожности неоднократно высказывались возражения. В позициях отдельных государств и в международной юридической практике часто можно услышать, что неопределенным остается его значение, а эффективность его применения вызывает сомнения.

Критики, в частности, утверждали, что этот принцип является непрактичным и приводит к незаурегулированности, тем самым

тормозя экономическое и технологическое развитие. На что сторонники этого принципа справедливо возражали, что данный принцип не является абсолютной нормой, что он является концептуальным инструментом, позволяющим уточнить и разъяснить аргументы и, в частности, вопрос о том, на ком лежит бремя доказывания.

Другим стандартным вариантом критики принципа предосторожности является утверждение о том, что он применяется только к новым технологиям и не распространяет свое действие на уже существующие.

Основы принципа предосторожности берут свое начало из национального законодательства и, прежде всего, из национального права Германии, а также иных государств, преимущественно европейских[1]. В Германии этот принцип получил название «принцип предосторожности или предвидения».

В центре ранних концептуальных представлений об этом принципе лежала вера в то, что общество должно стремиться избегать нанесения ущерба окружающей среде путем тщательного перспективного планирования и посредствам установки заслонов для потенциально опасных видов деятельности.

Позднее этот принцип в Германии преобразовался в фундаментальный принцип национального экологического права, уравновешиваемый принципом экономической целесообразности. Он был использован для оправдания жесткой политики, связанной, например, с борьбой с кислотными дождями, с глобальным потеплением климата и загрязнением моря. В настоящее время этот принцип принят на вооружение и во многих других государствах.

Принцип предосторожности проторил себе дорогу в международное право и международную политику в результате неоднократных предложений Германии, сделанных на конференциях по охране Северного моря в период с 1984 по 1987 гг. После этих конференций принцип нашел свое закрепление в многочисленных международных конвенциях и соглашениях.

Сегодня принцип предосторожности составляет большую часть базиса, на котором разрабатывается современная экологиче-

---

[1] Подробнее см.: Копылов М.Н. Ведение в международное экологическое право. М., 2009.

ская политика. Его важность вытекает из того факта, что наука в отдельных случаях не способна сделать точные, рассчитанные на долгосрочную перспективу предсказания относительно последствий воздействия человеческой деятельности на окружающую среду. Поскольку разработчикам экологической политики приходится принимать превентивные меры для охраны окружающей среды перед лицом научной неопределенности, принцип предосторожности предоставляет руководство по управлению процессом принятия сложных экологических решений. На практике наиболее часто он применяется в контексте воздействия человеческой цивилизации или новых технологий на окружающую среду и здоровье человека, животных и растений.

Наиболее типичными областями применения принципа предосторожности являются: возможность постоянного или сильного загрязнения; исчезновение видов животных; привнесение в окружающую среду потенциально вредных видов продукции, угрожающих биоразнообразию; угроза общественному здоровью, происходящая от новых видов болезней и техники; продовольственная безопасность; физика высокой энергетики; потенциально катастрофические эксперименты и иные проблемы биобезопасности.

Важнейшей проблемой имплементации данного принципа является разнообразное его толкование. Кроме уже указанных ранее вариантов, необходимо назвать еще один – его определенную двусмысленность. Более того, в различных договорах и декларациях можно обнаружить разнообразные формулировки, которые отражают различную степень его интенсивности. Самая слабая трактовка этого принципа сводится к тому, что он не требует, но может разрешать несколько отложить планируемые меры.

Кроме того, ограничения, которые накладываются Декларацией Рио, выражением «дорогостоящие эффективные меры» делают принцип более слабым, а его оценку ставят в зависимость от толкования государствами, подписавшими Декларацию.

В этом контексте вопрос об уровне достаточности определенности научных данных для того, чтобы переубедить сторонников откладывания мер противодействия, остается открытым. Разброс в толковании можно охарактеризовать следующим образом:

от утверждения, что деятельность является, возможно, безопасной, до утверждения, что она является определенно безопасной[2].

Отличительной чертой принципа предосторожности является то, что он не диктует принятие специфических мер регулирования или наличие конкретного результата на выходе. Подобно другим специальным принципам международного экологического права он достаточно гибок и плотно взаимодействует с остальными принципами. Иными словами, он охватывает достаточно большой круг возможных обязательств и действий.

Существенную имплементацию принципа предосторожности можно на договорном уровне достичь посредством процедурных и институциональных мер. С точки зрения техники принятия решения в рамках принципа предосторожности предпочтение должно отдаваться тем, которые были приняты большинством голосов, а не тем, которые были приняты консенсусом. Такой подход можно наблюдать во многих международных экологических режимах. Например, Монреальский протокол по озоноразрушающим веществам 1987 г. отнес на усмотрение дополнений, принятых по формуле 2/3 голосов присутствующих и участвующих в голосовании, определение объемов и уровней выбросов озоноразрушающих веществ. При этом подобного рода решения приобрели юридически обязательную силу для всех сторон Протокола и через 6 месяцев вступили в силу.

Что же касается юридического статуса принципа предосторожности, то он все еще формируется. При этом остается большим вопросом, является ли данный принцип принципом обычного международного права.

Отвечая на этот вопрос, можно с уверенностью констатировать, что на сегодняшний день только в узких региональных объединениях экономической интеграции, таких как Европейский Союз, принцип предосторожности отвечает всем доктринальным

---

[2] См. подробнее: The Precautionary Principle in the 20th Century. Late Lessons from Early Warnings / P. Harremoes, D. Gee, M. MacGarvin, A. Stirling, J. Keys, B. Wynne, S.G. Vaz (eds). London, 2002. P. 7.

требованиям, в том числе и *opinion juris* и представляет собой региональную обычную норму права[3].

Не случайно в опубликованном в 2000 г. Европейской Комиссией разъяснении о применении принципа предосторожности говорится, что этот принцип лежит в основе всей экологической политики Европейского Союза.

[3] См. подробнее: Schroder M. Precautionary Approach Principle // Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2010. URL: www.mpepil.com (дата обращения: 30 апреля 2014 г.).

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ РЕГИОНА ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Нгуен Нгок Ань

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

В связи с тяжелыми последствиями глобального экологического кризиса термин «экологическая безопасность» получает все большее распространение. Несмотря на то, что в последнее время понятие «экологическая безопасность» прочно вошло в систему права и правовой науки, оно до сих пор не получило единого толкования. Ученые и юристы раскрывают его юридическое содержание по-разному.

Д.С. Велиева воспринимает экологическую безопасность как «состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов личности, общества и государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, а также гарантированность экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»[1].

Определение экологической безопасности было дано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. В этом законе экологическая безопасность трактуется как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий[2]. Как отмечает Д.С. Велиева, несмотря на сформулированное правовое определение, в иных нормативно-правовых актах прослеживается различное понимание экологической безопасности. Данный термин употребляется в различных аспектах: в качестве принципа осуществления

---

[1] Велиева Д.С. Экологическая безопасность в России: конституционно-правовое исследование / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2011. С. 31.
[2] ФЗ об охране окружающей среды от 10 января 2002 г. № 7–ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 27. С. 3213.

государственной политики и деятельности в определенной области; как требование при осуществлении определенного вида работы, деятельности; как обязанность, а также в качестве цели; как условие проведения оперативно-розыскных мероприятий[3].

На региональном уровне определение экологической безопасности впервые формулируется в рекомендательном законодательном акте СНГ «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества» от 29 декабря 1992 г. Дальше оно повторяется с расширением в новой редакции модельного закона СНГ «Об экологической безопасности» от 15 ноября 2003 г. и в проекте новой редакции Конвенции об экологической безопасности государств-членов СНГ от 25 ноября 2008 г. В этих документах под экологической безопасностью понимается «система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени»[4].

М.М. Бринчук, ссылаясь на отсутствие единого мнения о юридическом содержании экологической безопасности, утверждает, что данное понятие, по сути, является избыточным. По мнению ученого, использование понятий экологической безопасности и обеспечения экологической безопасности «не востребовано особо ни наукой, ни практикой», и в конечном итоге обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды могут употребляться как синонимы[5].

---

[3] Велиева Д.С. Понятие экологической безопасности и проблемы его формализации в Российском законодательстве // Вестник ВАГС. 2009. № 1. С. 88.

[4] Модельный закон об экологической безопасности (новая редакция). URL: http://docs.cntd.ru/document/901898830

[5] См.: Бринчук М.М. О предмете экологического права // Вестник Международного университета. Сер. «Право». М., 1998. Вып. III. С. 73–75; Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 118–127; Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 41.

Справедливости ради отметим, что вышеуказанная позиция не совсем безосновательна. Но, как правильно отмечает М.Н. Копылов, «такой подход имел бы свой резон и свою логику, а, следовательно, и право на существование, если бы речь шла об «обычном» ухудшении качества окружающей среды в нарушение установленных стандартов ее качества. Но нельзя отрицать логику и в таком подходе, который ориентирует охранительные нормы в данной сфере на некий предел, порог допустимого загрязнения». И тогда, по мнению ученого, предметом охраны становится «экологическая безопасность»[6].

Аналогичную точку зрения об экологической безопасности как неком пределе, пороге допустимого загрязнения высказывает А.Г. Шмаль. Он определяет экологическую безопасность как «допустимый уровень негативного воздействия природных и антропогенных факторов экологической опасности на окружающую среду и самого человека»[7].

На предел допустимого загрязнения также обратил внимание президент России В.В. Путин. На заседании Совета безопасности РФ 20 ноября 2013 г. Президент дал указание разработать и принять в ближайшее время Стратегию экологической безопасности России. Этот документ, по его мнению, должен содержать оценки внешних и внутренних угроз экологической безопасности, а также пороговые показатели безопасности[8].

С.Н. Русин предлагает подход к определению экологической безопасности на основе разграничения источников экологической опасности и источников негативного воздействия на окружающую среду. По мнению ученого, в соответствии с законом, охрана окружающей среды направлена на предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Иными словами, хозяйственная и иная деятельность является источником угроз для окружающей природной среды. Но это не означает, что данная деятель-

---

[6] Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран (международно-правовые вопросы). М.: ЭКОН, 2000. С. 28–29.

[7] Шмаль А.Г. Национальная система экологической безопасности (методология создания). М., 2004. С. 100–101.

[8] Стенограмма заседания Совета безопасности России 20 ноября 2013 г. URL: http://news.kremlin.ru/transcripts/19655

ность является источником опасности для экологических интересов человека, общества и государства, т.е. угрозой экологической безопасности. Наоборот, эта деятельность является источником удовлетворения разнообразных потребностей этих субъектов общественных отношений[9].

Регион Юго-Восточной Азии охватывает 11 государств: Бруней, Восточный Тимор, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд и Филиппины. Большинство государств региона являются развивающимися. Они следуют стратегии ускоренного экономического развития с девизом «развитие во что бы то ни стало». Но за экономическое достижение была заплачена высокая экологическая цена. В настоящее время государства региона сталкиваются со многими экологическими проблемами, которые угрожают безопасности отдельных государств в частности и региона в целом, такими как: изменение климата, деградация морской среды, трансграничный перенос дымового загрязнения, деградация водных ресурсов реки Меконг и т.д. Осознавая этот факт, в последнее время государства Юго-Восточной Азии стали включать императив экологической безопасности в свою стратегию развития. Особенно активно они сотрудничают в сфере экологии в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)[10]. До настоящего времени в отдельных государствах Юго-Восточной Азии и в рамках АСЕАН[11] формулируются лишь концептуально-правовые основы экологической безопасности, а самого юридического определения нет. Экологический аспект нашел свое отражение в ряде важных документов АСЕАН и в политике безопасности государств региона.

---

[9] См.: Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 15.

[10] АСЕАН – региональная межправительственная организация, объединяющая 10 государств, расположенных в Юго-Восточной Азии, кроме Восточного Тимора. Она создавалась с целью содействия развитию социально-экономического и культурного сотрудничества государства-членов, упрочения мира и стабильности в регионе. АСЕАН играет большую роль в обеспечении экологической безопасности региона Юго-Восточной Азии.

[11] Солнцев А.М., Широкинский А.Ю. Интеграционные процессы в АСЕАН: вчера, сегодня, завтра // Международное право – International law. 2010. № 2 (42). С. 28–31.

Согласно положениям п. 17 Плана строительства Сообщества АСЕАН по политике безопасности 2009 г. Организация придерживается принципа всеобъемлющей безопасности, который выходит за рамки традиционной безопасности. Данный принцип учитывает нетрадиционные аспекты безопасности, являющиеся жизненно важными для региональной и национальной устойчивости, такие как экономические, социально-культурные и экологические аспекты развития[12].

В Политике национальной безопасности Филиппин на период с 2011 по 2016 гг. одним из семи элементов национальной безопасности является экологический баланс. Соотношение окружающей среды и национальной безопасности формируется следующим образом: «национальное выживание зависит от эффективного сохранения нашей окружающей среды в условиях промышленного и сельскохозяйственного расширения и роста численности населения. Данный аспект национальной безопасности состоит в поддержке экологически устойчивого развития на благо страны и людей, которые зависят от него»[13].

В Брунее, как отметил Э. Уолш, такие угрозы экологической безопасности, как цунами, лесные пожары и незаконные вырубки лесов могут привести к национальной нестабильности[14].

Во вьетнамской научной литературе проблема экологической безопасности посвящается непрерывно в последнем десятилетии. На XI Съезде Коммунистической Партии Вьетнама 14 января 2011 г. бывший министр по окружающей среде выступил с докладом об экологическом состоянии страны. Он отметил, что на стратегическом уровне страна должна осознавать императив экологической безопасности. К основным экологическим угрозам он отнес изменение климата, разрыв в социально-экономическом развитии регионов, неустойчивое природопользование, трансгранич-

---

[12] ASEAN Political-Security Community Blueprint. Cha-am/Hua Hin, Thailand, 1 March 2009. URL: http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf

[13] National security policy of Philippines (2011-2016). URL: http://www.gov.ph/downloads/2011/08aug/NATIONAL-SECURITY-POLICY-2011-2016.pdf

[14] См.: Brunei Darussalam's National Security Strategy. URL: http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?fecvnodeid=127177&dom=1&groupot593=4888caa0-b3db-1461-98b9-e20e7b9c13d4&fecvid=21&v21=127177&ots591=4888caa0-b3db-1461-98b9-e20e7b9c13d4&lng=en&id=133571

ное загрязнение, вторжение чужеродных видов[15]. Эксперты предлагали включение понятия экологической безопасности в Проект Закона Вьетнама об охране окружающей среды 2014 г. Эксперты также предложили выработать набор критериев оценки экологической безопасности страны[16].

В этих условиях опыт, накопленный Россией и странами-участницами СНГ по выработке легального определения понятия «экологическая безопасность», может оказаться полезным и востребованным странами АСЕАН. В частности, по образу и подобию модельного законодательства СНГ можно было бы странам АСЕАН принять модельный закон об экологической безопасности. Подобный закон мог бы способствовать гармонизации национального законодательства государств-участников АСЕАН и содействовать развитию концепции экологической безопасности в государствах региона.

---

[15] См.: Bài tham luận của TS. Phạm Khôi Nguyên, Ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng, Bộ trưởng Bộ TN&MT tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng. URL: http://www.monre.gov.vn/v35/default.aspx?tabid=428&CateID=3&ID=94999&Code=89TSK94999

[16] См.: Góp ý dự thảo Luật bảo vệ môi trường sửa đổi: Vẫn còn nhiều vấn đề cần phải làm rõ. URL: http://www.monre.gov.vn/v35/default.aspx?tabid=428&cateID=24&id=128592&code=NX1H128592

DEFORESTATION, MINING, WATER AND CLIMATE CHANGE AFFECTING THE WORLD'S LUNG AND ITS SECTOR IN COLOMBIA: LEGAL PROBLEMS

Karen Juliana Quintero Rada

Master student of the Law Faculty
of Peoples' Friendship University of Russia

Named one of the Seven Wonders of the World, the Amazon, makes Latin America to own the most biodiverse region in the world, it's a central and northern region that dies every year due to many factors.

The Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) was created in 1995 by the Republics of Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname and Venezuela, to implement the Amazon Cooperation Treaty (ACT) of 1978 and thereby aims to protect, preserve and promote the natural heritage of the Amazon, based on sustainable development principles.

The eight members of ACTO "agree to undertake joint actions and efforts to promote the harmonious development of their respective Amazonian territories in such way that these joint actions produce equitable and mutually beneficial results and achieve also the preservation of the environment, and the conservation and rational utilization of the natural resources of those territories."[1] Its main purpose is that these countries take responsibility to preserve the environment and prevent the disappearance and spoiling of the Amazon, to be able use their natural resources in favor of communities as it can propel the development of countries and regions, but for that to work, it should go hand in hand with sustainable development.

For the Amazon destruction, each of these countries faces their own problems, in the case of Brazil, the environmental NGO *Greenpeace*, presented in the World's Social Forum, a report on the link-up of the Amazonian areas that are used for animal husbandry purposes (intensive breeding of cattles) and deforestation, which, the most af-

[1] The Amazon Cooperation Treaty (ACT) Article 1. URL: http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=50

fected brazilian state is Mato Grosso. This is one of the main causes of deforestation in the brazilian rainforests[2].

The colombian Amazon is the most forestal. Colombia has 6,2 % in the total Amazon region (less populated territory) which corresponds to 47,7 % of the entire Colombian territory.

The current problem that the country is faced with, is that it has not an annual rate of deforestation (in comparison with Brazil that presents a deforestation report every five years), that is to say, it is not known exactly how many hectares of forests are devastated annually[3]. It's precisely this disagreement that makes the organizations responsible of collecting information not to reach a single determination on the matter, and in this way, to get a good way of making public policies in the country, notwithstanding in the Development Plan of 2010 was proposed to establish the annual rate, but still the colombian State has not complied with this obligation.

To this is also added the technical problems for the deforestation measurement, since for example, clouds do not allow satellites to identify and capture the images of the changes that occurs on the soil, causing a deviation in the results with a margin of error.

ACTO members "would exchange information and prepare operational agreements and understandings as well as the pertinent legal instruments which will permit the aims of the Treaty to be attained"[4]. And, "the Parties shall establish close cooperation in the fields of scientific and technological research, for the purpose of creating more suitable conditions for the acceleration of the economic and social development of the region"[5], in this way, Brazil has developed edge technologies to monitor deforestation in the Amazon and the emission of pollutants gaseous and will share such service with the member countries of ACTO.

---

[2] Greenpeace. URL: http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/090129b/

[3] El Espectador. URL: http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-410375-tasa-de-deforestacion-amazonia-una-ambigueedad

[4] Amazon Cooperation Treaty (ACT), Unique Paragraph. URL: http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=50

[5] Amazon Cooperation Treaty (ACT), Article 8. URL: http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=50

Each country will have an equipped center with the brazilian technology, specialized programs such as the Calculation Program of Amazonian Deforestation (PRODES) and the Detection Program of Amazonian Deforestation in Real Time (DETER), which can be understood as satellite images to monitor the deforestation permanently[6].

According to the Amazon Network for Social and Environmental Geo-referenced Information (RAISG by its acronym in Spanish), in his Atlas entitled *Amazon under pressure*, it is affirmed that "deforestation analysis shows that between 2000 and 2010 were suppressed about 240,000 km2 of Amazon rainforest, which is equivalent to twice the Ecuadorian Amazon or the entire territory of the United Kingdom. It warns that if the identified threats for road projects (roads or multimodal), oil and gas, mining or hydroelectric become pressures in the near future, half of the current Amazon forest could disappear."[7]

Colombia, with little more than 0.7% of the global land surface, shelter about 14% of the planet's biodiversity, something that ranks it as one of the countries with the highest diversity of species per unit of area globally. The country take up between the first and fourth place worldwide in terms of number of species of plants, reptiles, amphibians, birds and mammals.[8]

According to the alliance dedicated to sustainability and quality of life in the colombian Amazon and which seeks to position this region in the national and international agenda, *Amazonas 2030*, according to the Institute of Amazonian Research (SINCHI) there have been fully identified 6,249 species between vascular plants, which are represented by 219 families. In this area are reported 674 species of birds, 158 species of amphibians, 195 of reptiles, 212 of mammals and 753 of fishes.[9] Species that go disappearing according as deforestation progresses, the

---

[6] Vanguardia. URL: http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/206791-brasil-llevara-tecnologia-contra-deforestacion-a-paises-vecinos

[7] Amazon Network for Social and Environmental Geo-referenced Information (RAISG). URL: http://raisg.socioambiental.org/prensa

[8] Avoided Deforestation, a guide REDD+Colombia. URL: http://www.minambiente.gov.co/documentos/documentosGestion/cambio_climatico/publicaciones/230812_cartilla_redd.pdf

[9] Amazon Alliance 2030. URL: http://www.amazonas2030.net/es/asi-es-la-amazonia-colombiana

sale of animals in danger of extinction, the investment of economic groups in the sector, climate change, among other factors.

Causes of the National and transnational exploitation of the mining sector in Colombia

In the last fifty years, in the colombian jungle territories were established illegal armed groups, whose main activities and target are the drug trafficking, situation that worsened through the years due to abandonment that the Amazon suffered by the State. The emergence of the mining and other activities, have made that organized crime encounter in these the output of the maintenance and repatriation of the drug, among other illegal activities like money laundering.

Currently and in comparison with before, there are not many threats from armed groups in the territory, which has initiated the emergence of various companies and business groups to invest in the mining sector, petroleum and also for agricultural megaprojects, therefore, it gives rise to the indiscriminate deforestation, disrespect of indigenous communities and environmental pollution.

As established by ACTO "nothing contained in the Treaty shall in any way limit the rights of the Contracting Parties to conclude bilateral or multilateral agreements on specific or generic matters, provided by that these are not contrary to the achievement of the common aims for cooperation in the Amazonian region stated in this instrument."[10]

But, the mining *boom* in Colombia, the rise in the price of coal and gold made increased an exacerbated foreign investment and led the previous government deliver nearly 9,000 titles, glossing over indigenous reserves, national parks, and it is estimated that by 2021, exportations could reach U.S. $ 54 billions.[11]

Materials such as nickel, molybdenum, zinc, silver, platinum, and minerals that supply construction, such as limestones, sands and clays, are sought in the depths of soils, forests and colombian moorlands.

Just as there are those who destroys the forests regardless of the consequences, some fight very hard to defend it. The Colombian Net-

---

[10] Amazon Cooperation Treaty (ACT), Article 18. URL: http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=50

[11] Semana Magazine. URL: http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3

work Against the Great National Mining *RECLAME,* proposes general criteria for new mining and energy policy in Colombia[12]:

- ✓ The increase of the rent and compensation for caused damages.
- ✓ The protection and peoples' access to natural assets.
- ✓ The defense of the craft miners, small and medium.
- ✓ The defense of labor and trade union rights of workers.
- ✓ The defense of territory, culture and social organization of communities.

The granting of environmental licenses for transnational mining-energetic projects should be suspended and also those of future new titles. Activities such as mining, and in general, all, should be carried out in accordance with the interests of the country to ensure the protection of human rights and ecosystems.

Currently there are in the Colombian Amazon 138,571 hectares with active mining titles, active and pending formalities covers a total of 5.4 million hectares, according to the Ministry of Mines and Energy[13].

The good news -for now- is that "the possibility of mining applications in the Amazon region for the next ten years is completely frozen, as noted Beatriz Uribe, president of the National Mining Agency (ANM by its acronym in Spanish) during the "Working Table about the resolution 0045 of 2012 of the ANM", convened by the alliance *Amazonas 2030"*[14].

Water: next detonating of war in the world?

The effects of climate change are evident in each and every one of the continents of our planet. In Colombia, the ecosystems that tend to disappear quickly due to the effects of climate change (variation in temperature and precipitation) are the moorlands, glaciers and high mountain ecosystems.

In Colombia, of the 8 snow-capped volcanoes or glaciers that existed, 4 of them disappeared between 1940 and 1950, and of those remaining, next candidates to disappear are the Nevado del Ruíz snow-

---

[12] Colombian Network Against the Great National Mining RECLAME. URL: http://www.reclamecolombia.org/index.php/noticias/174-hacia-una-nueva-politica-minero-energetica

[13] Tierramérica: medio ambiente y desarrollo. URL: http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=esp&idnews=4102

[14] Amazon Alliance 2030. URL: http://www.amazonas2030.net/es/aprietan-a-la-mineria-en-la-amazonia-colombiana

capped volcano, Del Tolima snow-capped volcano, Del Huila snow-capped volcano, in which, the first one is given an estimated time of 20 years to disappear altogether.

The melting of the glacier in the summer season stock up the basins of the rivers Chinchiná Gualí, Recio and Lagunillas, these fountains are vital for the Eje Cafetero and Del Tolima Department, inasmuch as it covers 37 municipalities whose population lives of the intensive cultivation of coffee, sorghum, rice and cotton. These rivers disembogue in the main artery of the country, The Big River of La Magdalena.

The snowy glacier is not the only source that supplies the basin of these rivers; it's also supplied by the moorlands of the colombian Central Mountains that can be the plan B for this region not to lose the supplying of water.[15]

But something is happening with the colombian moorlands: they are also being affected by global warming and are disappearing.

The main Colombian water sources are located in the eastern and western mountains in the colombian Andes and is there where is the most water offer that is consumed in the country.

The scraps that leave the mining industry play a very important role because they are the biggest polluters of water sources, especially, the mercury is spread and who goes uncontrolled through waters, a highly detrimental component for human health, water and ecosystems.

Animals and vegetation are also affected by climate change, as there are elevations of ecosystems and vegetable species that goes migrating upwards according to the increasing of temperature, this leads to many species of flora and fauna lose their habitats and niches, which leads them to a state of extinction, and therefore, of the entire ecosystem[16].

According to ACTO, the member parties shall "take into account the importance and multiplicity of the functions which the Amazonian rivers have in the process of economic and social development of the

[15] The snow-capped volcanoes of Colombia and its current condition by climate change. URL: http://globedia.com/nevados-colombia-condicion-actual-cambio-climatico

[16] Situation of the moorlands in Colombia before anthropic activity and climate change-Preventive Report. URL: http://www.sintrambiente.org/docut/libro4.pdf

region, the Contracting parties shall make efforts aimed at achieving rational utilization of the hydro resources"[17].

In the world, freshwater resources are missing and in many countries it's considered as national threat. The loss of water, which is required for the normal development of human, animal and vegetal life, health and the sustainability of the planet, can have a terrible impact on all areas of the earth, life, the environmental, economic, political and social of a nation. According with the increasing of the so-called "quality of life", the demand for fresh water increases, and future generations will require from it too, to be able to live in the world they want.

It's not a secret that climate change is caused by man, therefore, in the future -and we are seeing it in the present- politicians, diplomats, government, armies, each one will take its own weaponry as possible, and will fight by strange waters to survive. Ethiopia and Egypt are an example of the wars for water of the Nile River. With so much pollution, global warming, water shortages, irresponsibility and disrespect for the planet, it is not an entirely far-fetched idea, as was already warned by who was Minister of Foreign Affairs of the Arab Republic of Egypt and the sixth United Nations Secretary (1992–1996), Boutros Boutros-Ghali.

What is remaining

Despite the existence of the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) and the Amazon Cooperation Treaty (ACT), for the Amazonian preservation, articles are still being violated, forests continue being destroyed and the country is still being sold.

Despite the existence of the Framework Convention on Climate Change of the United Nations, the Kyoto Protocol on Climate Change and numerous national and international treaties signed and ratified by Colombia and other countries, we are faced with a difficult phenomenon.

Although it has been said that if we stopped the emission of different gases that pollute the planet, likewise global warming would continue year after year for a period of 100 years, the sea level would continue raising, natural disasters and everything would continue as before,

[17] Amazon Cooperation Treaty (ACT), Article 5. URL: http://www.otca.org.br/ep/Institucional/index.php?id=50

but it is necessary to do so before the planet gets hotter, sea level rise, animals and vegetation disappears, and also, mankind, inasmuch as herself is threatening the existence of future generations.

Colombia is one of the countries that less pollution brings to our planet, comparing to those powerful countries like China and United States that cause damage to the environment, therefore they need to be called to stop the polluting.

Colombia is in the hands of the world, civil society should try to produce only a minimal amount of emissions possible, to make a good use of energy, petroleum, mining, hydropower, to save resources that could be affected by climate change, like for example, the fresh water in the Andes Mountains and the Amazon region.

ПРАВО НА ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Алиса Евгеньевна Иванова

студентка факультета международных отношений СПбГУ

На современном этапе истории человек столкнулся со многими проблемами, которые требуют немедленного решения. Однако экологические проблемы заслуживают особого внимания, так как ставят всё живое перед угрозой исчезновения. С самого рождения человек оказывает влияние на природу, и это влияние не всегда имеет благоприятные последствия, как для природного равновесия, так и для будущего всего человечества.

Особое место в политике государств занимает проблема сохранения благоприятной окружающей среды**,** так как экологическая обстановка непосредственно влияет на здоровье и жизнь человека, а также других живых существ. Так, согласно ст. 42 Конституции РФ: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»[1]. Для реализации права граждан на благоприятную окружающую среду необходима законодательно установленная возможность получения информации о проводимых мерах по охране окружающей среды и о её состоянии.

Граждане имеют право и возможность влиять на принятие решений, касающихся вопросов о природных ресурсах. Управление природоохранной деятельностью обеспечивает эффективное участие общественности в подготовке и осуществлении экологической политики. Доступ к значимой информации является первым шагом в расширении возможностей граждан осуществлять определенный контроль над ресурсами и институтами. Данное право является основой для участия заинтересованных сторон в процессах принятия решений относительно окружающей среды, которые влияют на их жизнь, общество и безопасность страны.

---

[1] Конституция Российской Федерации 1993 г. URL: http://constitution.kremlin.ru/ (дата обращения: 23 февраля 2014 г.).

Право на получение информации об окружающей среде было закреплено в таких основополагающих международно-правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Декларация Рио-де-Жанейро 1992 г. Данные акты оказали большое влияние на формирование экологических прав человека. Так, после принятия 27 принципов Декларации Рио в 1992 г. ряд развивающихся стран и стран с переходной экономикой укрепили правовую основу для участия общественности в процессе принятия решений относительно вопросов, касающихся окружающей среды. Конституция Эфиопии 1994 г., например, предусматривает, что люди имеют право на консультации и выражение взглядов относительно планирования и осуществления экологической политики и проектов, которые непосредственно их затрагивают[2].

Значимым международным документом, который впервые закрепил право на доступ к экологической информации, стала принятая в Орхусе (Дания) в июне 1998 г. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Конвенция была открыта для подписания всеми государствами-членами ООН. В соответствии с целью Конвенции «каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»[3].

В названном документе были разработаны и введены такие важные понятия, как «экологическая информация» и «доступ к экологической информации», а также урегулированы условия доступа к экологической информации и правосудию по вопросам, которые касаются состояния окружающей среды. Кроме того, в Конвенции выделен особый подвид экологической информации – информация о состоянии здоровья и безопасности людей[4]. Стоит от-

---

[2] Конституция федеративной демократической республики Эфиопия 1994 г. URL: http://www.uznal.org/constitution.php?text=Ethiopia&language=e (дата обращения: 23 февраля 2014 г.).

[3] Солнцев А.М. Вклад Орхусской конвенции 1998 г. в защиту прав человека // Современное право. 2014. №7. С. 130–135.

[4] Охрименко З.А. Эволюция права на экологическую информацию в международно-правовых актах. Белгородский государственный университет. 2013. С. 1–3.

метить, что Орхусская Конвенция – первый международный договор в сфере охраны окружающей среды, который в первую очередь уделяет внимание обязательствам государств перед обществом и НПО, устанавливает стандарты экологических прав, а также обязывает государства периодически отчитываться относительно выполнения её положений[5].

Доступ к экологической информации становится всё более важным, особенно в странах, где люди сильно зависят от природных ресурсов, например в Уганде. Международные нормы могут иметь существенное значение в этом отношении, влияя на органы государственной власти в направлении улучшения управления природоохранной деятельностью. Уганда стремится к прогрессивному развитию международного права и его эффективному осуществлению на национальном и местном уровнях. Она принимает участие в природоохранных проектах по реформе законодательства в различных африканских странах, а также международных переговорах, посвященных вопросам изменения климата, биоразнообразия. Право на доступ к информации в Уганде отражается в специальном законодательстве об охране окружающей среды. В целом существует значительный недостаток информированности в Уганде о правах, связанных с доступом к экологической информации[6].

Многие страны имеют общие конституционные гарантии на право доступа к информации, которые всё чаще дополняются специальным законодательством. Эти законы определяют правовой процесс, посредством которого правительственная информация становится доступна общественности. Например, Конституция Южно-Африканской Республики часто описывается как одна из самых прогрессивных конституций в мире. Билль о правах содержит положения, касающиеся гражданских, политических, социальных и экономических прав, включая право на доступ к информации. Эти права могут быть ограничены законом только «в той

---

[5] Солнцев А.М., Петрова Н.А. Как заставить государства соблюдать экологические права человека? // Международное право – International Law. М.: РУДН, 2010. № 4. С. 41–49.

[6] Christoph Schwarte. Access to environmental information in Uganda. Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) and the International Institute for Environment and Development (IIED). 2008. P. 46–48.

мере, в какой ограничение является разумным и оправданным в открытом и демократическом обществе, основанном на уважении человеческого достоинства, равенстве и свободе...». Согласно ст. 32: «Каждый человек имеет право на доступ к любой информации, которой располагает государство и любой информации, которой владеет другое лицо, и к информации, которая является необходимой для реализации или защиты любых прав»[7].

Право на информацию дает общественности практический инструмент для контроля над принятием решений правительства. Предоставление доступа к информации порождает доверие граждан к действиям правительства, способствует активному участию в развитии и уменьшает вероятность спорных неустойчивых решений.

В юридическом плане доступ к информации, в основном, связан с правом запрашивать и получать документы. Так, ст. 50 Конституции Афганистана гласит: «Граждане Афганистана имеют право на доступ к информации из правительственных учреждений в соответствии с положениями закона»[8]. Конституционное право адаптировано к контексту окружающей среды в национальном Законе об охране окружающей среды, ст. 7 (3) которого предусматривает, что «каждый человек может получить доступ к информации, находящейся в государстве, при условии, что:

- запрос обоснован и не сформулирован в слишком общем виде;
- запрашиваемая информация не является коммерческой тайной;
- предоставление запрашиваемой информации не будет в дальнейшем угрожать охране окружающей среды;
- предоставление информации не подвергнет опасности право человека на личную конфиденциальность»[9].

---

[7] Конституция Южно-Африканской Республики 1996 г. URL: http://www.uznal.org/constitution.php?text=South_Africa&language=e (дата обращения: 23 февраля 2014 г.).

[8] Конституция Афганистана 2004 г. URL: http://www.uznal.org/constitution.php?text=Afganistan&language=e (дата обращения: 24 февраля 2014 г.).

[9] Environmental Law. A Handbook for Afghan Judges. United Nations Environment Programme. 2009. P. 16–17.

Доступ к экологической информации является необходимым условием для эффективного участия общественности в процессе принятия решений и мониторинга деятельности государственного и частного секторов. Она также может помочь предприятиям в планировании и использовании наилучших имеющихся методов и технологий.

Несмотря на то, что основополагающие принципы конвенции – открытость, участие и подотчётность, у стран, присоединившихся к данному международному акту возникают проблемы с реализацией этих принципов. К примеру, в странах Европейского Союза, подписавших Орхусскую Конвенцию, гражданское общество и неправительственные организации сталкиваются с серьезными препятствиями при попытках осуществления своих прав. Учреждения и органы ЕС часто действуют непрозрачно, исключают общественность из процесса принятия решений.

Представляется, что для того, чтобы коренным образом улучшить доступ к экологической информации важно не только сосредоточиться на правовых и институциональных структурах, но и укрепить спрос в отчетности, а также формировать гражданские компетенции, разрабатывать подзаконные акты, которые провозглашают открытость как одну из основных ценностей.

ОХРАНА ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОД: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОДХОДЫ

Алена Владимировна Кодолова

канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центр экологической безопасности РАН

Анна Юрьевна Чикильдина

канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Согласно сложившейся концепции международного права окружающей среды, объектами правовой охраны могут служить как окружающая среда в целом, так и отдельные ее компоненты, например, водные объекты. В соответствии с данной концепцией, правовое регулирование рационального использования и охраны трансграничных водных объектов должно осуществляться на двух уровнях: международном и внутригосударственном. При этом на первый план при международном регулировании охраны и использования трансграничных вод выходит бассейновый подход. Идея бассейнового принципа регулирования была трансформирована в бассейновую концепцию устойчивого развития.

Помимо бассейнового принципа важным является принцип интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), который представляет собой процесс, способствующий скоординированному развитию и управлению водными, земельными и другими связанными с ними ресурсами с целью достижения максимального социально-экономического благополучия на справедливой основе без причинения ущерба устойчивости жизненно-важных экосистем.

С начала 1990-х гг., учитывая важность водных ресурсов для жизни и здоровья людей, а также экономического развития, все государства СНГ в той или иной степени предприняли меры по

налаживанию трансграничного сотрудничества по использованию и охране водных ресурсов, став участниками международных конвенций и соглашений в этой области и заключив между собой ряд новых двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам, предусматривающих, в том числе, создание совместных органов.

Основным универсальным международным договором в рассматриваемой области является Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., которую признали для себя обязательной большинство стран СНГ. Особую роль в регулировании вопросов трансграничного загрязнения водных объектов имеют двусторонние или многосторонние бассейновые соглашения.

С начала 1990-х гг., учитывая важность водных ресурсов для жизни и здоровья людей, а также экономического развития, все государства СНГ в той или иной степени предприняли меры по налаживанию трансграничного сотрудничества по использованию и охране водных ресурсов, став участниками международных конвенций и соглашений в этой области и заключив между собой ряд новых двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам, предусматривающих, в том числе, создание совместных органов[1].

Важная роль в регулировании вопросов использования и охраны трансграничных вод принадлежит базовому Соглашению об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств–участников СНГ (1998 г.). Соглашение определяет основные направления сотрудничества в области использования и охраны трансграничных водных объектов (совместная разработка комплексных схем охраны водных объектов от загрязнения и истощения, создание единой системы мониторинга на трансграничных реках, охрана биологических ресурсов, сближение водного зако-

[1] Солнцев А.М. Участие России в международном сотрудничестве в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10.04.2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. Ч. II. М, РУДН, 2011. С. 133–145.

нодательства стран-участниц Соглашения и т.д.), а также обязанности сторон. Соглашение носит рамочный характер и подразумевает развитие и конкретизацию договоренностей и процедур в процессе его реализации.

Особое значение приобретает международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов государств СНГ региона Центральной Азии, в которых вода является ключевым фактором социально-экономического благополучия. В современных социально-экономических условиях наиболее эффективным способом борьбы с дефицитом воды можно назвать всестороннюю реализацию принципа интегрированного управления водными ресурсами в бассейнах трансграничных водных объектов, что предполагает как международное сотрудничество государств, так внедрение данного принципа в национальное законодательство.

При рассмотрении вопроса о перспективах международного сотрудничества государств Центральной Азии, касающегося трансграничных вод, необходимо акцентировать внимание на документах «мягкого права», принятых в 1992 г., содержащие два основных направления в понимании водных ресурсов.

В одобренной на Конференции в Рио-де-Жанейро Повестке дня на XXI в. *вода понимается как всеобщее социальное и экономическое благо*. В этих целях следует сохранять водные ресурсы, учитывая при этом функционирование водных экосистем и аспект возобновляемости этого ресурса, в целях удовлетворения потребностей человеческой деятельности в воде или приведения этой деятельности в соответствие с имеющимися ресурсами. В соответствии с Повесткой дня на XXI в. общая задача использования водных ресурсов заключается в удовлетворении потребностей всех стран в пресной воде в целях их устойчивого развития.

Сторонники другой концепции считают, что *водные ресурсы имеют экономическую ценность и могут рассматриваться как товар*. Данная концепция основана на Дублинских принципах, которые получили распространение после Международной конференция по водным ресурсам и окружающей среде (Дублин, 1992).

Основной тенденцией сотрудничества государств Центральной Азии является отражение в международных соглашениях вто-

рой точки зрения, согласно которой водные ресурсы имеют экономическую ценность.

Основой для начала водного сотрудничество между суверенными государствами бассейна Аральского моря стало *Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления водными ресурсами из межгосударственных водных источников»,* подписанным в г. Алматы 18 февраля 1992 г.

В ст. 1 указанного соглашения признаются равные права государств региона на пользование трансграничными водными объектами и равная ответственность за обеспечение их рационального использования и охраны.

В соответствии с принятыми на себя по рассматриваемому соглашению обязательствами, государства-участники соглашения обязуется не допускать на своей территории действий затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, привести к изменению согласованных величин расходов воды и загрязнению водоисточников.

Рассматриваемым соглашением была создана Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК). В подчинение МКВК были отданы два контрольно-исполнительных органа – бассейновых водохозяйственных объединения (БВО) «Сырдарья» и «Амударья».

По мнению специалистов[2], ряд норм Соглашения 1992 г. не удалось реализовать в полной мере, в частности:

1) Исполнительные органы МКВК (БВО и «Амударья» и БВО «Сырдарья») за 20 лет так и не получили статуса межведомственных контрольных органов с наднациональными контрольными полномочиями.

2) В маловодные годы, МКВК и его исполнительные органы (БВО) не могут обеспечить согласованные государствами режимы попусков и лимитов воды и принять соответствующие меры.

---

[2] См., например: Рысбеков Ю.Х. Соглашение 1992: три принципиальных урока // Водному сотрудничеству стран Центральной Азии 20 лет: опыт прошлого и задачи будущего: тезисы докладов. Ташкент-Алматы, 2012. С. 16.

3) Не удалось обеспечить содержание БВО «за счет отчислений… республик…» (ст. 9 соглашения). БВО «Амударья» содержится за счет бюджета Узбекистана и Туркменистана, БВО «Сырдарья» – Узбекистана и Казахстана.

4) Механизм экономической и иной ответственности за нарушение установленного режима и лимитов использования вод так и не был разработан, несмотря на то, что в соответствии со статьей 12 соглашения такой механизм должен быть создан после вступления его в силу.

Первым стратегическим документом МКВК являются «Основные положения региональной водохозяйственной стратегии бассейна Аральского моря» (Проект GEF, 1996–1997, руководитель проф. Дж. Киндлер). Данный документ был подготовлен рабочей группой, составленной из представителей всех пяти государств на равноправной основе. На основе данного документа в регионе были сформулированы требования будущего водохозяйственного развития. Приоритеты при этом отданы практическим действиям по реализации концепции ИУВР.

В 1993 году было подписано *Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона.* В данном соглашении государствами были поставлены задачи, в том числе, по поддержанию надлежащего качества воды в реках, водоемах и подземных источниках за счет сокращения и в дальнейшем недопущения сброса в них неочищенных промышленных, коммунально-бытовых, загрязненных и минерализованных коллекторно-дренажных вод, гарантированному обеспечению подачи воды в Аральское море в объемах, позволяющих поддерживать его уменьшенную, но устойчивую акваторию на экологически приемлемом уровне и сохранении таким образом моря как природного объекта, восстановлению равновесия нарушенных экосистем региона, и прежде всего – на территории дельт Амударьи, Сырдарьи и прилегающих участках осушенного морского дна, создание здесь искусственных устойчивых ландшафтных комплексов, возобновлению, на основе выработанных новых взаимоприемлемых условий, работ по подаче в бассейн Аральского моря дополнительных водных ресурсов.

На основании рассматриваемого соглашения был образован на паритетной основе Межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря.

Отношения государств бассейна Аральского моря регулируется также *Соглашением между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья* от 17 марта 1998 г.

Основной целью данного принятия данного соглашения являлось обеспечение согласованных режимов работы гидроэнергетических объектов и водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада, осуществления подачи воды для ирригационных нужд Стороны считают необходимым ежегодно координировать и принимать решения по попуску воды, выработке и передаче электроэнергии, а также по компенсациям потерь энергоресурсов на эквивалентной основе.

Данным соглашением были установлены рыночные механизмы рационального использования трансграничных вод: статья 4 соглашения устанавливает правило, согласно которому дополнительно выработанная каскадом Нарын-Сырдарьинских ГЭС электрическая энергия, связанная с режимом попусков воды в вегетацию и многолетним регулированием стока в Токтогульском водохранилище, сверх нужд Кыргызской Республики передается в Республику Казахстан и Республику Узбекистан поровну. Компенсация ее осуществляется поставками в Кыргызскую Республику в эквивалентном объеме энергоресурсов (уголь, газ, топочный мазут, электроэнергия), а также другой продукции (работ, услуг) или в денежном выражении по согласованию, для создания необходимых ежегодных и многолетних запасов воды в водохранилищах для ирригационных нужд.

В целях решения проблемы рационального использования и охраны трансграничных вод в 2013–2014 гг. был разработан и обсужден Модельный закон СНГ «О рациональном использовании и охране трансграничных вод», который является нормативно-правовым актом рекомендательного характера, дающим нормативную ориентацию для национального законодательства. Он должен соответствовать принципам и требованиям общих норм

международного права, а также принципам, детерминированным экологической и экономической ситуацией и правоприменительной практикой.

При разработке модельного закона СНГ «О рациональном использовании и охране трансграничных вод», в его основу были положены следующие принципы:

– государственный суверенитет, равноправие государств-участников СНГ, уважение экологических прав человека, уважение международных обязательств;

– учет состояния окружающей среды, в том числе качества воды в водных объектах в государствах – участниках СНГ;

– учет передового опыта государств-участников СНГ и других стран по рациональному использованию и охране вод;

– обеспечение экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности;

– развитие международного природоохранного сотрудничества;

– использование принципа «загрязнитель платит», в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения покрываются загрязнителем;

– обеспечение права всех стран трансграничного водотока на справедливое, разумное и взаимовыгодное использование водных ресурсов с учетом общепризнанных принципов и норм международного водного права;

– управление водными ресурсами с учетом удовлетворения потребностей нынешнего поколения без ущерба для потребностей будущих поколений;

– соблюдения баланса экологических прав, интересов человека и потребностей экономического развития водохозяйственных систем бассейнов трансграничных рек;

– взаимопомощи и мирного урегулирования спорных вопросов при решении проблем использования и охраны трансграничных вод;

– обеспечения мер предосторожности по предупреждению возможных трансграничных воздействий на состояние трансграничных вод;

– международной ответственности и компенсации ущерба, вызванного трансграничными воздействиями.

Правовой режим трансграничного водного объекта как «разделяемого» природного ресурса позволяет регулировать отношения по его рациональному использованию и охране не только международным, но и национальным законодательством. Основной проблемой в сфере национального регулирования использования и охраны трансграничных вод является то, что в большинстве случаев нормативно-правовые акты государств СНГ детально регулируют вопросы охраны водных объектов от загрязнения, тогда как международные договоры непосредственно направлены на решение проблем трансграничного загрязнения водных объектов.

В области трансграничного воздействия на водные объекты крайне важно определить конкретные механизмы, способные решать «неопределенные» вопросы использования и охраны международных водных объектов, что повысит эффективность выполнения межгосударственных соглашений. Решением данной проблемы может служить внутригосударственное законодательство. Важность принятия национального законодательства еще более возрастает в случае, если эффективные механизмы рационального использования и охраны трансграничных вод в международных соглашениях не предусмотрены. В рассматриваемом случае цели нивелирования конфликтов сторон будет способствовать гармонизация законодательства стран СНГ. При этом определенным стандартом гармонизации может служить модельное законодательство.

ДОСТУП К СРЕДСТВАМ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНОВ

Александр Михайлович Солнцев

1(114)4(15)(а)7(195) 4(110)1, (15)513(16)49, зам. зав. 1кафедрой международного права Российского университета дружбы народов

В соответствии с международными соглашениями в области прав человека государства обязаны предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае нарушений защищаемых прав, а органы по правам человека применяют этот принцип к правам человека, реализации которых угрожает наносимый окружающей среде ущерб.

Сегодня государства разработали широкий круг видов эффективной практики предоставления доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае нанесения экологического ущерба: от создания специальных судов по делам об охране окружающей среды до разработки процессуальных правил содействия получению защитниками окружающей среды доступа к судам и постоянного повышения роли национальных правозащитных учреждений, омбудсменов и региональных судов.

Вклад национальных судов

Ряд государств пришел к выводу о том, что одним из способов обеспечения рассмотрения экологических жалоб в судах, располагающих необходимой компетенцией, является создание специальных судов по экологическим делам[1]. Созданный в 1980 г. Суд по земельным и экологическим делам штата Новый Южный Уэльс (Австралия) можно назвать первым в мире специальным судом высшей инстанции по экологическим делам. Этот суд обладает юрисдикцией в отношении широкого круга вопросов, включая апелляционные жалобы в отношении выдачи природоохранных разрешений, земельные иски аборигенов, судебное рассмот-

[1] Солнцев А. М., Музалева О.С., Шварова А.С. О создании специализированных экологических судов для обеспечения эффективной защиты экологических прав граждан // Вестник Волгоградской академии МВД. 2013. № 1 (24). С. 28–36.

рение уголовных дел в отношении законов о планировании или охраны окружающей среды, а также дел о горнодобывающей деятельности. Среди других примеров специальных судов, уполномоченных рассматривать широкий круг экологических исков, можно назвать Административный суд по экологическим делам Коста-Рики, созданный в 1995 г., и Национальный природоохранный суд Индии, созданный в 2011 г.

В большинстве государств экологические дела по-прежнему рассматриваются судами общей юрисдикции. Существует слишком много примеров таких судов, которые разрешают экологические споры путем применения правозащитных норм, поэтому невозможно их всех перечислить. Вместе с тем необходимо отметить несколько примеров эффективной практики содействия государствами получению лицами, подающими экологические иски, доступа к судам. Например, расположенный в Сиднее (Австралия) Суд по земельным и экологическим делам Нового Южного Уэльса в рамках своей юрисдикции оказывает помощь живущим в сельских районах частным лицам, в частности позволяет подавать иски в более чем 150 местных судах или через Интернет, а также проводит предварительные слушания по телефону и заключительные слушания по месту возникновения спора. У него также есть всесторонний веб-сайт, на котором размещена информация о том, как частные лица могут быть представлены в суде. На Филиппинах Верховный суд принял правила судопроизводства по экологическим делам, которые позволяют истцам подавать жалобы от имени других лиц, в том числе несовершеннолетних и будущих поколений. Аналогичным образом Конституционная палата Верховного суда Коста-Рики расширила процессуальную правоспособность путем предоставления частным лицам возможности предъявления иска на основании защиты общественных интересов, в том числе касающихся охраны окружающей среды. Кроме того, любое лицо может подать иск в суд в отношении соблюдения конституционного права в Коста-Рике без адвоката, без уплаты регистрационного сбора, на любом языке, в любое время и в любой форме, в том числе в рукописном виде.

В филиппинских процессуальных правилах также предусмотрено рассмотрение «стратегических исков против участия общественности» (СИПУО), которые представляют собой встреч-

ные иски обвиняемых против подающих экологические иски лиц, направленные на воспрепятствование использованию ими средств правовой защиты. Филиппинские правила разрешают затрагиваемым истцам доводить возможные СИПУО до сведения суда, который затем может переложить бремя доказывания того, что иск не является СИПУО, на обвиняемого. Если суд отклоняет СИПУО, то он может предписать лицу, подающему экологический иск, выплатить компенсацию за нанесенный ущерб и расходы на услуги адвокатов.

Ирландия облегчила доступ к средствам правовой защиты при рассмотрении дел, связанных с экологическими правонарушениями, путем отмены своего обычного правила, в соответствии с которым выигравшая дело сторона вправе взыскать покрытие своих судебных издержек с проигравшей стороны. Это правило может быть демотивирующим фактором для лиц, подающих экологические иски и имеющих ограниченные ресурсы. В соответствии с принятым в 2011 г. законом истцы несут лишь собственные расходы на судебный процесс, направленный на обеспечение соблюдения экологических требований, однако могут востребовать покрытие своих расходов за счет обвиняемых в случае, если они выигрывают дело.

В США многие национальные природоохранные нормативные акты позволяют частным лицам подавать иски против предполагаемых нарушителей. Хотя в этих случаях часто говорится о «гражданских исках», истцы могут не быть гражданами страны. Эти нормативные акты позволяют судам предписать соблюдение законодательства на основании гражданских исков, и, хотя истцы не имеют права востребовать компенсацию за убытки, они могут получить возмещение расходов на услуги адвокатов.

Еще одним примером эффективной практики обеспечения соблюдения обязательства по предоставлению эффективных средств возмещения экологического ущерба является повышение профессиональной компетенции судебных работников. В этой связи можно привести пример проводимых с 2010 г. Азиатским банком развития серий судебных симпозиумов по вопросам принятия решений, касающихся окружающей среды, верховенства права и отправления правосудия по экологическим делам. Главным итогом этих совещаний стало создание Азиатской сети судей по экологи-

ческим делам, которая содействует обмену информацией и опытом между старшими судьями в странах, входящих в состав АСЕАН и Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии. У этой сети есть собственный веб-сайт[2], на котором размещена база данных национального экологического законодательства.

Программа судебных посредников Организации американских государств (ОАГ), разработанная совместно различными государствами (в том числе Аргентиной, Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа, Панамой, Парагваем и Сальвадором), является еще одним примером эффективной практики предоставления надежных средств правовой защиты. Судебные посредники выбираются местными общинами и назначаются судьями, под руководством которых они работают. После получения необходимой профессиональной подготовки они могут выполнять ряд функций, в том числе оказывать техническую помощь частным лицам в составлении жалоб, выступать посредниками между сторонами и оказывать помощь в оценке нанесенного ущерба.

В некоторых государствах защитой конституционных прав занимаются специальные должностные лица, что является еще одним вариантом обеспечения доступа к эффективным средствам возмещения экологического ущерба. Например, бразильская Генеральная прокуратура обладает широкими полномочиями для обеспечения соблюдения конституционных прав, включая конституционное право на экологически сбалансированную окружающую среду. Генеральная прокуратура активно занимается поощрением охраны окружающей среды и в одном только штате Сан-Паулу возбудила более 4 000 экологических дел.

Вклад национальных правозащитных учреждений

Еще одним примером эффективной практики в этой области можно назвать использование национальных правозащитных учреждений для решения экологических проблем. Например, Кенийская национальная правозащитная комиссия стала уделять все больше внимания экологическим проблемам, в том числе провела расследования в связи с принудительными выселениями в охраняемой зоне и нарушениями прав человека и ухудшением состояния окружающей среды в районе базирования компаний по произ-

[2] www.asianjudges.org

водству соли. В Мексике национальная правозащитная комиссия вынесла ряд рекомендаций в отношении охраны окружающей среды еще до того, как в 2012 г. в мексиканскую Конституцию была внесена поправка, предусматривающая право на здоровую окружающую среду.

В Таиланде подкомитет по гражданским и политическим правам национальной правозащитной комиссии постановил в 2012 г., что комиссия уполномочена рассмотреть дело о предполагаемых нарушениях прав человека на плантации сахарного тростника в Камбодже, которой косвенно владеет тайская компания. Малазийская национальная правозащитная комиссия (СУХАКАМ) использовала «национальные исследования» для изучения системных правозащитных проблем. Одним из важных недавних примеров использования ею процесса национального исследования экологических проблем стало Национальное исследование земельных прав коренных народов, проведенное с целью расследования нарушений земельных прав коренных народов в Малайзии. В период с 2002 по 2010 г. СУХАКАМ получила множество жалоб от коренных народов, в том числе сообщения о захвате и/или отчуждении их земельных участков, а также о задержках с обработкой их ходатайств о подтверждении их правового статуса коренного населения. СУХАКАМ решила приступить к всестороннему устранению коренных причин этих проблем путем учета опыта коренных народов по всей стране. В результате проведенного им национального исследования в апреле 2013 г. был подготовлен заключительный доклад, содержащий подробные выводы и 18 рекомендаций.

В последние годы коста-риканский омбудсмен в своей работе уделял большое внимание экологическим проблемам. В 2011 г. около 10 % из более чем 3 000 полученных управлением омбудсмена дел касались права на здоровую окружающую среду. Аналогичным образом с 2013 г. хорватский омбудсмен получил 20 жалоб, касающихся охраны окружающей среды, и еще 19 в отношении шумового загрязнения. В Португалии управление омбудсмена также принимает соответствующие меры по жалобам, связанным с охраной окружающей среды, а также по собственной инициативе занимается природоохранной деятельностью, в том числе в связи с ведением незаконного строительства в национальном парке. Нова-

торской инициативой можно назвать создание в 2007 г. в Венгрии должности омбудсмена для будущих поколений. Этот омбудсмен уполномочен ходатайствовать о проведении расследований или участвовать в них на основании полученных жалоб, подавать заявления в Конституционный суд и инициировать рассмотрение дел об охране окружающей среды в административном суде.

Вклад региональных судебных и квазисудебных органов

На региональном уровне правозащитные комиссии и суды играют ведущую роль в применении правозащитных норм при решении экологических проблем. Африканская комиссия по правам человека и народов, Суд Экономического сообщества Западноафриканских государств (ЭКОВАС), Европейский суд по правам человека, Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека занимаются рассмотрением жалоб на нарушения прав человека в связи с нанесением ущерба окружающей среде и вместе формируют всестороннюю судебную практику применения норм права прав человека в области охраны окружающей среды[3].

Еще одним примером эффективной практики можно считать включение в региональные экологические соглашения процедур, позволяющих частным лицам ходатайствовать о проведении независимых расследований и составлении независимых отчетов. Например, создание подкомитетов по обеспечению соблюдения правил в рамках Североамериканского соглашения о природоохранном сотрудничестве (Соглашение НАФТА) позволяет жителям любой из трех стран Северной Америки подать жалобу на несоблюдение одним из государств своего внутреннего законодательства об охране окружающей среды. Хотя Комиссия не может выносить обязывающих решений, ее секретариат может изучить жалобу и подготовить по ней открытый отчет. Эта практика также применяется в рамках некоторых двусторонних и региональных торговых соглашений между Соединенными Штатами Америки и другими странами.

---

[3] Солнцев А.М. Международно-правовая защита экологических прав человека: региональная специфика // «Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4. С. 273–279. URL: http://vestnik.volbi.ru/upload/numbers/429/fullnumber-429.pdf

Кроме того, в соответствии с Орхусской конвенцией, сторонами которой являются 47 государств (т.е. практически все государства Европы и ряд государств Центральной Азии), был создан Комитет по вопросам соблюдения, уполномоченный следить за выполнением сторонами своих обязательств по Конвенции, в том числе на основе сообщений, получаемых от частных лиц. Комитет может составлять доклады и выносить не имеющие обязательного характера рекомендации. Для содействия осуществлению Конвенции ОБСЕ поддерживает работу сети орхусских центров, в том числе в Азербайджане, Албании, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Сербии, Таджикистане и Черногории. Эти центры распространяют экологическую информацию, реализуют проекты в области образования и профессиональной подготовки и предоставляют платформы, в рамках которых население может обсуждать экологические проблемы. Например, Худжандский орхусский центр в северной части Таджикистана провел в городе Табошар кампанию по информированию местных жителей о рисках для здоровья, который представляет расположенный поблизости заброшенный урановый рудник.

19 государств Латинской Америки и Карибского бассейна решили в ноябре 2014 г/ при поддержке Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛА) приступить к разработке нового регионального соглашения, направленного на обеспечение реализации предусмотренных принципом 10 прав на доступ, и намерены завершить согласование этого документа до декабря 2016 г. Вместе с Орхусской конвенцией эта инициатива послужит весьма полезным образцом для других регионов, рассматривающих возможность разработки аналогичных соглашений.

Таким образом, на сегодняшний день, во всех регионах мира существуют различные национальные и международные средства правовой защиты экологических прав человека, практику которых нужно детально изучать и сопоставлять для выработки единых правозащитных экологических стандартов.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ СПОРТИВНОЕ ПРАВО

ПРОБЛЕМА РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ СПОРТЕ

Елизавета Игоревна Жук

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

Проблема расизма в спорте не нова. Известны примеры, когда расовая дискриминация в спорте была институционализирована. Речь идет не только о временах режима апартеида в ЮАР. В США исключение чернокожих игроков из американского бейсбола в 1868 г. стало ярким проявлением расовой дискриминации в спорте. Это привело к созданию т.н. негритянских лиг, в том числе Негритянской национальной лиги (*Negro national league*) в 1920 г. Вплоть до 1947 г. афроамериканцы не имели возможности играть в бейсбол в Национальной лиге[1].

Наиболее сильно проблема расовой дискриминации проявляется в командных видах спорта. Безусловным лидером остается футбол. Представляется, что это связано с тем, что футбол является уникальным феноменом, популярным, как никакой другой вид спорта. Ни в одном другом виде спорта болельщики не играют такой важной роли. Футбольное движение стало своего рода отдельной субкультурой, со своими особенностями, правилами поведения, символами, а также острыми актуальными проблемами. Расизм является одной из них.

Считается, что проявления расовой дискриминации в футболе стали заметны в конце 60-х – начале 70-х гг. XX в. Однако необходимо отметить следующее: расизм тесно связан с другой давно существовавшей проблемой – хулиганским поведением и наси-

[1] Picken V. Discrimination in American sports (seminar paper). Druck und Bindung: books on demand GmbH, Norderstedt Germany, 2007. P. 3–5.

лием футбольных болельщиков. В этой связи многие расистские по своей сути инциденты зачастую могли быть восприняты как хулиганство, а расизм в футболе в течение длительного времени не выделялся в качестве отдельной серьезной проблемы.

На сегодняшний день меры по борьбе с расизмом в спорте можно разделить на те, что принимаются международными межправительственными организациями, и те, что принимаются международными неправительственными организациями.

Положения о недопустимости расовой дискриминации включены во множество международных договоров. Политическая обстановка, а также существование колониальной системы привели к появлению отдельных международно-правовых документов, посвященных непосредственно борьбе с расовой дискриминацией: Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации[2] от 20 ноября 1963 г. и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации[3] от 21 декабря 1965 г. (вступила в силу в 1969 г.).

Говоря о проблеме расизма, невозможно не затронуть политику апартеид[4], проводимую в ЮАР. Начиная с 1968 г. Генеральная Ассамблея ООН выпустила ряд резолюций, посвященных борьбе с апартеидом (и затрагивающих борьбу с апартеидом в спорте, в частности), чья основная идея сводилась к необходимости прекратить взаимодействие с режимом апартеида Южной Африки – а значит, и со спортивными федерациями ЮАР, проводящими политику апартеида.

14 декабря 1977 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную декларацию против апартеида в спорте[5]. Прин-

---

[2] Принята резолюцией 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/r18_1904.shtml (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[3] Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[4] Как пишет д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, «апартеид является проявлением расистского режима в его наиболее жестокой и изощренной форме». См.: Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2009. С. 208.

[5] Принята резолюцией 32/105 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1977 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/apartheid_in_sports.shtml (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

ципы, изложенные в этом документе, так или иначе сводятся к спортивному бойкоту стран, проводящих политику апартеида (в первую очередь, ЮАР), к их изоляции, исключению из мирового спортивного сообщества. Международная конвенция против апартеида в спорте[6] была принята 10 декабря 1985 г. и вступила в силу 3 апреля 1988 г. Большинство мер, предусмотренных положениями Международной конвенции против апартеида в спорте, направлено на изоляцию государств, практикующих апартеид, от мирового спорта. Представляется возможным условно разделить эти меры на несколько групп: политические, экономические, ограничительные (ограничение спортивных контактов, ограничение доступа к спортивным сооружениям, ограничение доступа к участию в спортивных соревнованиях), визовые, церемониальные. Помимо перечисленных мер, Международная конвенция против апартеида в спорте предусматривала учреждение Комиссии против апартеида в спорте. Задачей Комиссии являлся контроль за тем, как соблюдаются положения Конвенции.

Международная конвенция против апартеида в спорте стала и по сей день является основным универсальным международно-правовым документом, посвященным борьбе с расовой дискриминацией в спорте. Однако в связи с тем, что с 1985 г. политическая ситуация в мире существенно изменилась (в частности, пал режим апартеида), данный международно-правовой документ представляется устаревшим и не отражающим современных реалий (так, к примеру, существенная часть Конвенции посвящена порядку формирования и работы Комиссии против апартеида в спорте, которая прекратила свое существование).

На уровне Европейского Союза также существуют международно-правовые документы, посвященные проблеме расизма в спорте в целом и в футболе в частности: Белая книга спорта (*White paper on sport*) Европейской комиссии от 11 июля 2007 г.[7], Декларация Европейского парламента по борьбе с расизмом в футболе

---

[6] Принята резолюцией 40/64 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1985 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apartheid_in_sports.shtml (дата обращения: 23 мая 2014 г.).

[7] White Paper on Sport. Commission of the European Communities. Brussels, 11 July 2007, COM(2007) 391 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1389190214279&uri=CELEX:52007DC0391 (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

от 14 марта 2006 г.[8], Доклад Комитета по культуре и образованию Европарламента о будущем профессионального футбола в Европе от 13 февраля 2007 г.[9] В них предусмотрены такие меры, как обмен информацией между органами правопорядка и заинтересованными сторонами, внедрение новых правовых инструментов и общеевропейских стандартов для предотвращения общественных беспорядков во время спортивных мероприятий, призывы к введению более строгих санкций в отношении всякого рода актов расизма и ксенофобии в футболе; особое внимание уделяется важности социально-просветительской деятельности.

На сегодняшний день ведущую роль в борьбе с расизмом в футболе играют международные неправительственные организации: Международная футбольная федерация (ФИФА), Союз европейских футбольных ассоциаций (УЕФА), сеть FARE (Футбол против расизма в Европе).

FARE[10] возникла на финансируемой Еврокомиссией встрече, посвященной сотрудничеству в борьбе с расизмом в футболе, состоявшейся в феврале 1999 г. в Вене по инициативе болельщиков из разных частей Европы, целью которой являлась выработка единой стратегии и политики против расизма и ксенофобии. FARE представляет собой сеть, объединяющую организации из практически всех европейских стран, ставящую перед собой задачу путем координированных действий и совместных усилий бороться с расизмом и ксенофобией во всей Европе. На сегодняшний день FARE имеет партнеров более чем в 40 странах, сотрудничает с профессиональными футбольными клубами, профсоюзами, объединениями футбольных болельщиков, игроками, организациями этнических меньшинств, руководящими органами, в том числе УЕФА и ФИФА.

Практическая деятельность FARE заключается в проведении кампаний против расизма в футболе в различных странах, органи-

---

[8]Declaration of the European Parliament on tackling racism in football, P6_TA(2006)0080. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA(2006)0080&language=HR (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[9]Report on the future of professional football in Europe. 2006/2130(INI). P6_A(2007)0036. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0036&language=EN (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[10] Сайт FARE: http://www.farenet.org/

зации конференций, в том числе совместно с УЕФА и ФИФА, запуске ряда программ (включая программы к Чемпионатам Европы и Чемпионатам мира по футболу) и т.д. Помимо сотрудничества с УЕФА и ФИФА FARE поддерживает связи с Евросоюзом. Так, рабочая программа FARE 2002–2004 гг. проводилась при финансовой поддержке Европейской комиссии; представители FARE несколько раз выступали перед Европейским парламентом по вопросам расовой дискриминации в футболе.

Положения о недопустимости расовой дискриминации включены в Устав ФИФА[11], Этический кодекс[12], Регламент по безопасности[13]. Дисциплинарный кодекс ФИФА[14] включает такие санкции за проявления расизма как: дисквалификация клуба на несколько матчей, штраф, снятие очков, перевод в более низкую лигу, проведение матча за закрытыми дверями, объявление технического поражения, дисквалификация с соревнования, запрет на появление на стадионе для зрителя.

Кроме того, проблема расизма затрагивается в специальных регламентах, которые ФИФА принимает к отдельным соревнованиям. К примеру, в регламенте Чемпионата мира по футболу, который пройдет в 2014 г. в Бразилии, говорится о том, что участвующие ассоциации-члены и члены их делегаций обязаны исполнять Устав ФИФА, Дисциплинарный кодекс ФИФА и Этический кодекс ФИФА, в частности, в вопросах борьбы с дискриминацией и расизмом[15].

---

[11] FIFA Statutes, July 2013 edition. URL: http://www.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/14/97/88/fifastatuten2013_e_neutral.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[12] FIFA Code of Ethics, 2012 edition. URL: http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/82/codeofethics2012e.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[13] FIFA Stadium Safety and Security Regulations. URL: http://www.fifa.com/mm/document/tournament/competition/51/53/98/safetyregulations_e.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[14] FIFA Disciplinary Code, 2011 edition. URL: http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/75/discoinhalte.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[15] Regulations 2014 FIFA World Cup Brazil. URL: http://www.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/47/38/17/regulationsfwcbrazil2014_en.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

7 июля 2001 г. в Буэнос-Айресе Чрезвычайным Съездом ФИФА была принята Резолюция против расизма[16]. Данный документ является своего рода краеугольным камнем, поскольку именно с него в ФИФА началась эпоха наиболее активной борьбы с расизмом в футболе. Положения Резолюции адресованы самому широкому кругу участников футбольного движения: государственным органам, футбольным властям, организаторам футбольных матчей, федерациям, клубам и их официальным представителям, тренерам, футбольным болельщикам, судьям, СМИ и т.д. Документ требует от участников футбольного движения обмениваться опытом противодействия расовой дискриминации, а также всячески сотрудничать на всех уровнях; не допускать на футбольные матчи лиц, проявляющих расовую нетерпимость, а также выявлять их на трибунах, в том числе с помощью болельщиков; пресекать и наказывать любое проявление расизма, словесное или путем действия, и т.д. Обращает на себя внимание требование к официальным представителям клуба и тренерам команд применять наказание к игрокам, позволяющим себе любую форму расизма не только во время игры, но и в общественной и частной жизни, а также адресованное футбольным властям требование установления диалога с лицами, известными проявлениями расизма, для лучшего понимания мотивов их действий. Несмотря на определенную лаконичность, Резолюция по борьбе с расизмом ФИФА охватывает широкий круг вопросов борьбы с расовой дискриминацией в футболе. Развивая идеи Декларации против расизма, принятой Исполнительным комитетом ФИФА в марте 2000 г.[17], Резолюция по своему характеру является значительно более действенным документом, не только призывая к борьбе с расизмом в футболе, но и включая в себя конкретные требования, адресованные различным участникам футбольного движения.

Начиная с 2002 г. ФИФА каждый год проводит Дни против дискриминации во время одной из игр ФИФА, в том числе на чемпионатах мира по футболу. Это включает в себя общение со СМИ

---

[16]Extraordinary FIFA Congress ratifies resolution against racism. 07 July 2011. URL: http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=78421/index.html (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[17]FIFA's declaration against racism, 24 March 2000. URL: http://www.fifa.com/newscentre/news/newsid=72442.html (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

(пресс-конференции, пресс-релизы), а также особые мероприятия перед матчами (в частности, капитаны команд зачитывают Декларацию против расизма, и т.д.). Следует отметить, что Дни против дискриминации посвящены борьбе не только с расизмом, но и с другими видами дискриминации. В апреле 2006 г. ФИФА запустила кампанию «Скажи нет расизму». Частью кампании была демонстрация баннеров с одноименным слоганом перед футбольными матчами.

18 июля 2007 г. в Кейптауне состоялась игра под названием «90 минут для Манделы»[18], в которой приняли участие легендарные футболисты. Целью было привлечение внимания к проблеме расизма в мире в целом и в футболе в частности. Не случайно матч был назван в честь выдающегося борца за права человека. Именно после освобождения Нельсона Манделы из тюремного заключения ЮАР было позволено снова вступить в ФИФА. За игрой двух команд – сборной Африки и сборной мира – следило более 35000 зрителей на стадионе и миллионы зрителей более чем в 150 странах мира[19]. Этот футбольный матч был не первым, организованным ФИФА в честь Нельсона Манделы: впервые подобная игра состоялась 17 августа 1999 г. в Йоханнесбурге.

Статут УЕФА[20] и Дисциплинарный регламент УЕФА[21] также включают положения, направленные на борьбу с расовой дискриминацией и соответствующие санкции (дисквалификация клуба на несколько матчей, штраф, игра одного или нескольких матчей за закрытыми дверями, закрытие стадиона, объявление технического поражения, снятие очков или дисквалификация с соревнования).

В 2002 г. УЕФА выпустила план действий по борьбе с расизмом, основанный на десяти принципах и получивший название *“Ten point plan of action”*. Десять пунктов этого плана представля-

---

[18] Mandela match to help fight racism, 6 July 2007. URL: http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=546494/ (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[19] FIFA match report. URL: http://www.fifa.com/mm/document/tournament/loc/match_report_mandela_game_12476.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[20] UEFA Statutes, Rules of Procedure of the UEFA Congress, Regulations governing the Implementation of the UEFA Statutes, Edition 2014. URL: http://www.uefa.org/MultimediaFiles/Download/OfficialDocument/uefaorg/WhatUEFAis/02/09/93/25/2099325_DOWNLOAD.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[21] UEFA Disciplinary Regulations, Edition 2013. URL: http://www.uefa.org/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/01/95/84/21/1958421_DOWNLOAD.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

ют собой рекомендации, адресованные национальным футбольным ассоциациям и клубам, и являются своего рода ориентиром при организации мероприятий, направленных на борьбу с расовой дискриминацией в футболе. Ten point plan of action вошел в руководство «Вместе против расизма в европейском футболе – Рекомендации УЕФА»[22], представленное УЕФА и FARE по итогам первой конференции «Вместе против расизма», состоявшейся на базе футбольного клуба «Челси» 5 марта 2003 г. в Лондоне. Целью Руководства было обобщение в одном документе примеров наиболее эффективных и убедительных акций по борьбе с расовой дискриминацией, состоявшихся по инициативе участников футбольного движения из разных стран Европы (болельщиков, игроков, клубов и т.д.) с целью активного внедрения этих примеров в жизнь, возникновения новых инициатив, а также более широкого распространения практики по борьбе с расизмом в футболе. К числу таких примеров относится изготовление болельщиками антирасистских транспарантов и облачение в майки с соответствующими надписями, распространение листовок, бюллетеней и специальных изданий для болельщиков, проведение пресс-конференций при поддержке руководства футбольных клубов и игроков. Преимущество акций, организованных самими болельщиками, заключается в их знании особенностей собственной коллективной культуры и психологии, что помогает в выборе наиболее эффективных мер воздействия на других болельщиков.

В рамках сотрудничества УЕФА и FARE проводят недели борьбы с расизмом, представляющие собой ряд акций в сфере профессионального и любительского футбола, предпринятых совместно представителями футбольного мира, объединениями болельщиков и неправительственными организациями, имеющих своей целью привлечение внимания к проблеме расовой нетерпимости в футболе и борьбу с ней. В качестве конкретных примеров таких действий можно привести выход футбольных команд на поле со специальными повязками с антирасистскими лозунгами на руках или в сопровождении детей в майках с такими лозунгами,

---

[22] Unite against racism in European football – UEFA Guide to good practice. URL: http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/UEFAMedia/258797_DOWNLOAD.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

появление на экранах стадионов соответствующих призывов (к примеру, «Нет расизму»), привлечение к участию в кампании выдающихся игроков, использование средств массовой информации, пропаганда среди футбольных болельщиков.

15 декабря 2005 г. Исполнительный комитет УЕФА принял Декларацию против расизма[23], назвав борьбу с расизмом в футболе высшим приоритетом. В рамках кампаний по борьбе с расовой дискриминацией в разных странах данная Декларация была зачитана вслух перед началом футбольных матчей.

В феврале 2006 г. в Барселоне состоялась вторая конференция «Вместе против расизма», по результатам которой УЕФА и FARE был совместно выпущен адресованный футбольным клубам документ под названием «Искоренение расизма в клубном футболе. Руководство для клубов»[24]. В данном руководстве были описаны проведенные акции и мероприятия (включая конкретные инциденты и методы успешного решения конфликтов в отдельных странах), предложены меры борьбы с расизмом в футболе в зависимости от целевой группы, которой они адресованы (болельщики, игроки, молодежь, этнические меньшинства и т.д.). Кроме того, в документе вновь был напечатан Ten point plan of action, однако в этот раз первый пункт (заявление о непримиримости позиции клуба в отношении расизма) был дополнен словами о недопустимости не только расизма, но и какой-либо другой формы дискриминации.

Расизм в спорте остается весьма распространенным явлением. Наиболее часто расистские эпизоды с участием болельщиков случаются в футболе. Если общий запрет расовой дискриминации нашел свое закрепление в документах международных межправительственных организаций, то ведущая роль в борьбе с расизмом в спорте принадлежит международным неправительственным организациям. УЕФА и ФИФА включили в свои документы положения о недопустимости дискриминации, а также проводят различные кампании по борьбе с расизмом в футболе.

---

[23] UEFA Executive Committee Declaration against racism. URL: http://www.uefa.com/newsfiles/379953.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

[24] Tackling racism in club football. A guide for clubs. URL: http://www.uefa.com/newsfiles/459063.pdf (дата обращения: 23 мая 2014 г.)

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И LEX SPORTIVA В РЕГУЛИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Лариса Ивановна Захарова

доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Все чаще в последнее время представители доктрины и практикующие юристы оперируют термином *«международное спортивное право».* Это собирательное понятие, под которым обычно понимают комплексное образование, представляющее собой систему разноплановых норм, регулирующих общественные отношения в спортивной сфере, простирающиеся за пределы одного государства. При расширительном толковании, которое может быть полезно в практических целях (например, при преподавании одноименной учебной дисциплины), оно объединяет нормы международного публичного права и lex sportiva – корпоративные нормы международных организаций Олимпийского движения, отличные от правовых. Однако при таком подходе представляется более удачным термин, предложенный С.В.Алексеевым, – «*международное спортивное квазиправо»*[1].

На наш взгляд, корректнее разграничивать международно-правовые нормы и lex sportiva. Под последним следует понимать совокупность правил поведения, выработанных национальными и международными неправительственными организациями Олимпийского движения, которые получают широкое признание, по крайней мере среди тех, кто демонстрирует намерение участвовать в спортивной деятельности. Те лица, которые в ней не участвуют, не могут и обычно не действуют в нарушение этих правил. Государства с некоторым опозданием признают за такими правилами поведения юридическую силу[2].

---

[1] Алексеев С.В. Международное спортивное право. М.: Закон и право, 2008. С. 208.

[2] Stathopoulos M. (speech) in Sports and European Community Law (D.Panagiotopoulos, ed.). Proceedings of the 5th IASL Congress, Nafplion 10-12 July, ELLIN: Athens, 1997. P. 23–24; Panagiotopoulos D. (ed.) The Sports Law in the 21st

Таким образом, lex sportiva, как и право, выступает регулятором общественных отношений, весьма заметным в области спорта. Какова природа lex sportiva? Это весьма интересный вопрос, который еще предстоит осмыслить представителям научной доктрины. Разброс мнений весьма широк – звучат предложения квалифицировать эти нормы в качестве корпоративных норм (М.А. Маргулис[3]), норм международного «мягкого права» (терминология И.И. Лукашука[4]) и даже кодифицированных международно-правовых обычаев в спортивной сфере (Дж. Нафзайгер[5]). В западной научной литературе обрело популярность сравнение lex sportiva в регулировании спорта с lex mercatoria в международном торговом праве[6]. В Средние века lex mercatoria основывалось на обычаях, возникших в деятельности торговцев по всей Европе и применялось единообразно торговыми судами разных государств. Рассмотрение споров было гибким, быстрым, справедливым (часто на основе принципа ex aequo et bono). Нельзя не заметить сходство: и lex mercatoria, и lex sportiva в своих сферах применяются с учетом принципа автономии и возникающей при этом специфики, являются частью плюралистичной и сложной системы нормативного регулирования, имеют трансграничный характер. Еще одна параллель возникает в сознании при сравнении торговых судов и международного Спортивного арбитражного суда в Лозанне (далее- CAC), деятельность которого способствует формированию

Century. Proceedings of the 1st Pan-Hellenic Congress with International Participation. Hellenic Center of Research on Sports Law, Hellin: Athens, 1999. P. 42–44; Gaiger A., Gardiner S. Professional Sport in the EU: Regulation and Re- regulation. Hague: T.M.C. Asser Press, 2000. P. 301–302. Cited in Panagiotopoulos D. Sports Law. Lex Sportiva and Lex Olympica. Theory and Praxis. P. 129.

[3]Маргулис М.А. Нормотворчество корпоративных объединений в области спорта: дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2005. С. 30–32, 113–115.

[4] Лукашук И.И. Международное «мягкое право» // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 160–164.

[5] Nafziger J.A. International Sports Law. 2nd ed. Ardsley, New York: Transnational Publishers, Inc., 2004. P. 2, 8.

[6] См., например, Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F. Droit du sport. 2e édition. Paris, 2009. P. 160–161; Panagiotopoulos D. Lex Sportiva and international legitimacy in sports activities. Седьмая международная научно-практическая конференция «Глобализация спорта: Олимпийские игры и международные соревнования»: материалы конференции / под ред. Д.И. Рогачева, О.А. Шевченко. М., 2013. С. 6–17.

доктринальных основ в области регулирования спортивной деятельности[7]. На наш взгляд, научную дискуссию о природе lex sportiva несомненно следует продолжить.

Характеризуя нормативные основания правопорядка в области спорта, вернее было бы говорить о leges sportivae во множественном числе, поскольку каждый вид спорта, каждая спортивная дисциплина имеет свой собственный нормативный порядок и свою совокупность норм в его основании. Таким образом, lex sportiva – это сердцевина многочисленных специальных leges sportivae. Когда CAC в Лозанне обозначает принципы, составляющие lex sportiva, он подчеркивает, что они должны применяться с учетом каждого случая и специфики конкретного вида спорта Иерархическая структура спортивного движения и объединяющее начало в виде CAC способствуют возникновению центрального нормативного порядка в области спорта (l'ordre juridique sportif central)[8].

Рассмотрим теперь, каким статусом обладает совокупность международно-правовых норм, регулирующих спортивную деятельность на универсальном, региональном, двустороннем уровне. В советской, а позднее в российской международно-правовой литературе ученые указывали на ряд системообразующих критериев, в соответствии с которыми обосновывается наличие или отсутствие в системе международного права той или иной отрасли международного права[9].

Традиционно выделение новой отрасли права становится возможным при одновременном наличии следующих условий: во-

---

[7] Gardiner S., James M., O'Leary J, Welch R. with Blackshaw I., Boyes S., Caiger A. Sports Law. 3rd ed. London, New York: Routledge-Cavendish, 2006. P. 93.

[8] Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F. Droit du sport. 2e édition. Paris, 2009. P. 161.

[9] Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. С.132–133; Богатырев А.Г. Инвестиционное право. С. 53–56; Богуславский М.М. С. 30–31; Борисов К.Г. Международное таможенное право. С. 10–11; Иойрыш А.И. Атом и право. С. 26; Колосов Ю.М. С. 150–153; Малинин С.А. Мирное использование атомной энергии. Международно-правовые вопросы. С. 6–9; Фельдман Д.И. О системе международного права // Советский ежегодник международного права. С. 107–108; Фельдман Д.И. Система международного права. С. 46–47; Шибаева Е.А. Право международных организаций как отрасль современного международного права // Советское государство и право. С. 102.

первых, наличие обособленной группы однородных общественных отношений – самостоятельного предмета правового регулирования; во-вторых, осознание особой общественной необходимости и значимости данных общественных отношений; в-третьих, наличие нормативного материала соответствующего качества и количества; в-четвертых, наличие особого метода правового регулирования[10].

По нашему мнению, в рассматриваемом случае имеются в наличии многочисленные международные отношения в спортивной сфере и смежных с ней областях. Общественная необходимость их регламентации тоже не вызывает сомнений. Однако процесс международно-правового регулирования этих вопросов осуществляется государствами весьма своеобразно. В ряде случаев государства post factum признают в качестве международно-правовых норм правила поведения, которые уже оформились и функционируют в рамках Олимпийского движения, возглавляемого Международным олимпийским комитетом (далее-МОК). Единого кодификационного акта в этой сфере нет. Несмотря на важность кодификационного процесса, не следует переоценивать роль единого акта в формировании новых отраслей международного права. В настоящее время на стадии становления находится целый ряд новых отраслей, в которых пока не выработаны единые кодифицирующие акты, но которые уже рассматриваются как вполне самостоятельные отрасли международного публичного права – это, например, международное трудовое право, международное атомное право. Вместе с тем на межгосударственном уровне выработан ряд международно-правовых актов, регламентирующих определенные аспекты международной спортивной деятельности, – это Конвенция ООН против апартеида в спорте от 10 декабря 1985 г., Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с допингом в спорте от 19 октября 2005 г., Найробский договор ВОИС об охране Олимпийского символа от 26 сентября 1981 г., Повестка 21 Олимпийского движения – совместный документ МОК и ЮНЕП от 23 октября 1999 г. Регулированию спортивной деятельности посвящены отдельные положения таких документов, как Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Конвенция о правах инвалидов от

[10] См., например: Богатырев А.Г. Инвестиционное право. С. 53–56.

13 декабря 2006 г., Декларация о правах коренных народов от 13 сентября 2007 г.

Кроме того, следует также назвать и региональные документы, принятые в рамках Совета Европы – Конвенцию против применения допинга от 16 ноября 1989 г. и Дополнительный протокол к ней от 12 сентября 2002 г., Европейскую конвенцию о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности, во время футбольных матчей от 19 августа 1985 г.

Нет и международной межправительственной организации, главной задачей которой была бы координация межгосударственного сотрудничества в спортивной сфере. В них просто нет нужды. С момента своего создания в 1894 г. МОК и управляемая им система организаций Олимпийского движения стремились к автономности и самодостаточности. Учреждение в 1983 г. международного Спортивного арбитражного суда в г. Лозанне упрочило такое положение дел: субъекты Олимпийского движения даже свои споры могут разрешать, не прибегая к судам общей юрисдикции отдельных национальных государств.

На наш взгляд, международно-правовые нормы по регулированию спортивной деятельности на универсальном и региональном уровне не образуют отдельной отрасли международного публичного права, собирательно их можно обозначить как *комплекс норм, регулирующих международное сотрудничество в области спорта*[11]. Пока не представляется возможным рассматривать его как самостоятельную отрасль международного права.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы. В последнее время все более заметно разграничение в области регламентации спортивной деятельности: в сферах, где превалируют общественные интересы (обеспечение мира и сотрудничества, охрана здоровья и нравственности населения), активное регулирование осуществляют государства и международные межправительственные организации; в сфере спорта высших достижений своего

[11] См., например: Захарова Л.И. § 9 «Международное сотрудничество в области спорта» главы XXV «Международное сотрудничество в научно-технической и иных областях» // Международное публичное право: учебник / отв. ред. Бекяшев К.А. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 936–939.

рода «монополист» – это МОК, и автономность и самодостаточность Олимпийского движения проявляется все отчетливее.

В первом случае действительно оформляются *правовые* нормы. Их совокупность на национальном уровне образует *спортивное право*. Международно-правовые нормы по регулированию спортивной деятельности на универсальном и региональном уровне формируют *комплекс норм, обеспечивающих международное сотрудничество в области спорта*. Представляется преждевременным этот комплекс норм называть самостоятельной отраслью международного права, поскольку не все критерии, одновременное присутствие которых отечественная доктрина считает основанием для выделения самостоятельной отрасли международного права, имеются в наличии. Однако применительно к этому комплексу норм вполне уместно использовать термин *международное спортивное право* без кавычек.

Во втором случае регулирование спорта высших достижений осуществляют МОК и другие организации Олимпийского движения. Для обозначения совокупности созданных норм был предложен термин *lex sportiva*, который, похоже, прижился и в науке, и а практике. Его природа требует дальнейшего осмысления в научной литературе.

Требуют своего осмысления с международно-правовых позиций и некоторые аспекты деятельности МОК. В частности, вызывает интерес нынешний правовой статус МОК, учрежденного по инициативе Пьера де Кубертена летом 1894 г. в Париже, где было официально провозглашено о возрождении Олимпийских игр. В работе МОК первоначально принимали участие представители 12 государств. В настоящее время в его составе МОК участвуют 204 национальных олимпийских комитета. Штаб-квартира организации с 1915 г. располагается в г. Лозанна (Швейцария).

МОК с формальной точки зрения является международной неправительственной организацией (далее – МНПО). Этот факт служит основанием для образных утверждений о том, что «вся Олимпийская система… функционирует на окраине международного публичного права»[12]. МОК играет ключевую роль в регули-

[12] Johnson D. Book Review. British Yearbook of International Law. 1989. Vol. 60. P. 450–451.

ровании международных спортивных отношений. Принятая им Олимпийская хартия, действующая с 9 сентября 2013 г. в своей новой редакции, является настолько авторитетным и важным документом для регулирования международного спорта, что рассматривается фактически как «конституция» современного Олимпийского движения.

Международные спортивные организации Олимпийского движения подпадают под определение МНПО, сформулированное в резолюции Экономического и Социального Совета ООН 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г.: «МНПО признается любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения»[13]. В ней выделены следующие основные признаки МНПО: отсутствие целей извлечения прибыли, признание как минимум одним государством или приобретение консультативного статуса при международных межправительственных организациях, занимающихся близкой проблематикой, деятельность как минимум в двух государствах, создание и функционирование на основе учредительного акта.

В случае МОК, занимающего центральное место в современной Олимпийской системе (правило 1 Олимпийской хартии), можно с уверенностью говорить о том, что все вышеперечисленные признаки МНПО имеются в наличии.

В настоящее время МОК функционирует на основе Олимпийской хартии, не являющейся межправительственным соглашением. Это пример корпоративного регулирования отношений в рамках Олимпийского движения. В соответствии с п. 1 правила 15 Олимпийской хартии МОК – это МНПО, созданная не для извлечения прибыли. В своей деятельности МОК преследует следующие цели: поощрение и распространение этики в спорте, установление господства духа честной игры и запрещение насилия в спорте; организация, развитие и координация спорта и спортивных соревнований, в том числе – Олимпийских игр; укрепление единства Олимпийского движения; противодействие дискриминации, применению допинга, политическим или коммерческим злоупот-

---

[13] URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/91/IMG/NR000791.pdf?OpenElement – официальный сайт ООН (дата обращения: 01.04.2014).

реблениям в спорте; упрочение принципа равенства мужчин и женщин, поощрение мер по защите здоровья спортсменов и обеспечение соблюдения экологических принципов при развитии спорта (правило 2 Олимпийской хартии).

МОК сотрудничает со многими специализированными учреждениями, фондами и программами ООН. Начиная с 1990-х гг. МОК подписал с ними большое количество соглашений «вполне в духе давней идеи Кубертена о сближении «младшего брата в Лозанне и старшей сестры в Женеве» (под последней имелась в виду Лига Наций – правопредшественница нынешней ООН). В 1992 г. МОК подписал соглашение о сотрудничестве с Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), в 1993 г. – с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), в 1994 г. – с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), в 1995 г. – с Программой ООН по международному контролю над наркотиками и предупреждением преступности (ЮНОДК), в 1996 г. – со Всемирной метеорологической организацией (ВМО), Всемирным банком и Программой развития ООН (ПРООН), в 1997 г. – со Всемирным почтовым союзом (ВПС) и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО), в 1998 г. – с Международной организацией труда (МОТ), в 1998 г. и 2004 г. – с Организацией по вопросам образования, науки, культуры (ЮНЕСКО), в 1999 г. – со Всемирной туристской организацией (ВТО). МОК также активно сотрудничает с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Международным союзом электросвязи (МСЭ), Объединенной программой ООН по ВИД/СПИДу (ЮНЭЙДС) и др.[14]

Международный масштаб деятельности МОК, его интенсивное сотрудничество со специализированными учреждениями, программами и фондами ООН, статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН, признание наличия у МОК элементов международной правосубъектности (“des éléments de la personnalité juridique internationale”) в двустороннем соглашении между МОК и Феде-

[14] Шаппле Ж.-Л., Кюблер-Маботт Б. Международный олимпийский комитет и Олимпийская система. Управление мировым спортом / пер. с англ. – М.: «Рид Медиа» (Библиотека Российского международного олимпийского университета), 2012. С. 139. См. тексты меморандумов о сотрудничестве в Latty F. Le Comité international olympique et le droit international. Paris: Montchrestien, 2001. Цит. по: Шаппле Ж.-Л., Кюблер-Маботт Б. Указ. соч. С. 217.

ральным советом Швейцарии от 1 ноября 2000 г.[15] позволяют провести параллели с международно-правовым статусом Международного комитета Красного Креста (МККК).

В западной научной литературе МККК традиционно рассматривается как субъект международного права с «функциональной правосубъектностью, ограниченной выполнением задач, возложенных на Международный комитет в целях защиты жертв войны»[16] в силу признания его особого правового статуса в двустороннем соглашении между МККК и Федеральным советом Швейцарии от 19 марта 1993 г., имеющегося статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН, а также наличия нескольких десятков международных соглашений МККК с государствами и со структурами ООН (например, Соглашение между Международным трибуналом по бывшей Югославии и МККК, устанавливающее порядок посещения лиц, удерживаемых Трибуналом 1995 г.[17]). Указанные сходства в международно-правовом статусе МОК и МККК позволяют утверждать, что МОК, как и МККК, обладает ограниченной международной правосубъектностью – правосубъектностью sui generis, включающей в себя способность МОК участвовать в ряде международных правоотношений, и его деликтоспособность, формирующуюся в сфере охраны окружающей среды.

---

[15] Accord entre le Conseil fédéral Suisse et le Comité International Olympique relatif au statut du Comité International Olympique en Suisse. URL: http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20002659/index.html – официальный сайт ¨Les autoritées fédérales de la Confédération suisse¨ (дата обращения: 01.04.2014).

[16] Бюньон Ф. Международный комитет Красного Креста и защита жертв войны. М.: МККК, 2005. С. 1292. См. также Cassese A. International Law. 2nd ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2005. P. 133–134; Herdegen M. Völkerrecht. 12 Auflage. München, Verlag C.H. Beck, 2013. P. 93; Peters A. Völkerrecht: Allgemeiner Teil, 2 Auflage. Zürich, Schulthess Juristische Medien AG, 2008. P. 257–258.

[17] Agreement between the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the International Committee of Red Cross on procedures for visiting persons held on the authority of the Tribunal. URL: http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57jn39?opendocument – официальный сайт МККК (дата обращения: 01.04.2014).

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПРАВА МОК

Мария Николаевна Лабаева

студентка международно-правового института
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Олимпийские игры сегодня – это крупнейший праздник планеты. Все больше стран, вдохновленных идеями олимпизма, включаются в олимпийское движение под эгидой Международного олимпийского комитета (далее – МОК). Но в тоже время рост популярности Олимпийских игр вызывает особый интерес к проблемам правового регулирования отношений, связанных с созданием и использованием результатов интеллектуальной деятельности. МОК является обладателем ряда исключительных прав, которые с развитием олимпийского движения, ростом числа субъектов, являющихся спонсорами проведения Игр и осуществляющих пропаганду олимпийского движения, все чаще являются объектом посягательства.

В число исключительных прав МОК входят права на олимпийскую собственность и ее использование, права на Олимпийские игры, а также все права, связанные с их организацией, вещанием, записью, представлением, воспроизводством, доступом и распространением, включая использование для получения прибыли, в коммерческих или рекламных целях[1].

В частности, к олимпийской собственности относятся олимпийские символ, гимн, флаг, девиз, обозначения, знаки, эмблемы, огонь и факелы. Порядок их использования, а также использования иных данных, имеющих отношение к Олимпийским играм, определяется МОК.

Как и любая другая, олимпийская собственность нуждается в охране. Поэтому спустя год после «Олимпиады-80» был принят Найробский договор об охране олимпийского символа.

В соответствии с первой статьей Найробского договора любое государство – участник этого соглашения обязано отказывать в регистрации или признавать недействительной регистрацию в

[1] Олимпийская хартия МОК. П. 2 правило 7.

качестве знака и запрещать путем соответствующих мер использование в качестве знака или другого обозначения в коммерческих целях любого обозначения, состоящего из олимпийского символа или содержащего этот символ в таком виде, как это определено в Уставе МОК, кроме тех случаев, когда на это имеется разрешение названного Комитета[2]. Описание олимпийского символа содержится в Приложении к Найробскому договору и в соответствии с ним олимпийский символ состоит из пяти переплетенных колец: голубого, желтого, черного, зеленого и красного, помещенных в таком порядке слева направо[3].

Однако понятие олимпийской собственности включает в себя не только описанный Найробским договором олимпийский символ, но и как указывалось выше, олимпийский флаг, гимн, огонь факелы и т.д.

Олимпийской хартией предусмотрены определенные меры по охране данных объектов. Так, МОК может предпринимать все необходимые действия для получения правовой защиты своих прав как на международном, так и на национальном уровне. НОК, в свою очередь, должен обеспечивать защиту олимпийской собственности и предпринимать все меры для того, чтобы запретить такое использование олимпийской собственности, которое может нарушить правила, предусмотренные Хартией.

И МОК, и НОК могут в любое время обратиться друг к другу за содействием в получении правовой защиты любого вида олимпийской собственности и в урегулировании споров, которые могут в таких случаях возникать с третьими лицами[4].

Однако Олимпийская хартия не является источником международного права, и из-за этого, несмотря на все правила, предусмотренные в ней, данные объекты в отличие от олимпийского символа не имеют должной международно-правовой охраны.

Обязанность по обеспечению их правовой защиты лежит на стране, на территории которой будут проводиться Олимпийские игры. Такая обязанность устанавливается в заключаемом с МОК

---

[2] Ст. 1 Найробского договора об охране олимпийского символа от 26.09.1981 г.

[3] Приожение к Найробскому договору об охране олимпийского символа от 26.09.1981 г.

[4] Олимпийская хартия МОК. Официальные разъяснения к Правилам 7–14 п. 1 (в редакции, действующей с 09.09.2013 г.)

договоре об организации и проведении игр после выбора города – «хозяина» игр.

При этом режим охраны и использования данных объектов в странах разный и имеет свои особенности и отличительные черты. Так, в Канаде, Великобритании и других странах были приняты специальные законы, регулирующие порядок использования и охраны олимпийской символики. В России таким законом является Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 310) .

Данный закон конкретизирует положения, содержащиеся в Олимпийской хартии, касающиеся олимпийской символики. Так, статья 7 под олимпийской символикой понимает наименования «Олимпийский», «Олимпиада», «Сочи 2014», *«Olympic», «Olympian», «Olympiad», «Olympic Winter Games», «Olympic Games», «Sochi 2014»* и образованные на их основе слова и словосочетания, олимпийские символ, огонь, факел, флаг, гимн, девиз, а также эмблемы, символы и сходные с ними обозначения Игр-2014 и Олимпийских игр, предшествующих им и следующих за ними. Кроме того, к олимпийской символике относятся произведения изобразительного искусства, музыкальные, литературные и иные произведения, содержащие олимпийскую символику или ее элементы и предназначенные для обозначения Игр-2014, а также Олимпийских игр, предшествующих им и следующих за ними.

Что касается использования олимпийской символики, то оно допускается, в том числе для обозначения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, производимых ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг, в составе доменных имен и иным способом, если такое использование создает представление о принадлежности указанных лиц к Олимпийским играм, и только при условии заключения соответствующего договора с МОК и (или) уполномоченными им организациями[5]. Законные

[5] Ст. 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр

пользователи олимпийской символики, т.е. организации заключившие соответствующие договоры с МОК или оргкомитетом Сочи 2014, могут иметь статус спонсора, партнера или лицензиата[6].

В качестве исключения право использовать наименования «Олимпийский», «Паралимпийский», *«Olympic», «Paralympic»* и образованные на их основе слова и словосочетания в фирменном наименовании организации без заключения соответствующего договора с МОК или уполномоченными организациями предоставлено физкультурно-спортивным и образовательным организациям, осуществляющим подготовку спортсменов, при условии, что они до 3 декабря 2007 г. использовали данные наименования для обозначения юридического лица (в фирменном наименовании) и до 1 июля 2010 г. были включены в специальный перечень Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ.

В качестве основного средства борьбы с действиями, нарушающими исключительные права МОК, служит признание таких действий недобросовестной конкуренцией. В соответствии с 8 статьей данного закона недобросовестной конкуренцией признаются:

– продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались олимпийская символика;

– введение в заблуждение, в том числе создание ложного представления о причастности производителя товара, рекламодателя к Олимпийским играм[7].

В то же время данная статья в чуть более узком объеме повторяет нормы, предусмотренные п. 4 ч. 1. ст. 14 ФЗ № 135 «О защите конкуренции».

Проводя анализ судебной практики, можно столкнуться с тем, что на протяжении определенного периода времени разные суды зачастую давали различную квалификацию действиям лиц, привлекаемых к административной ответственности. Основные проблемы возникали при разграничении составов, предусмотрен-

---

2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[6] Ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[7] Там же.

ных ст. 14.10 (незаконное использование товарного знака) и ч. 2 ст. 14.33 (недобросовестная конкуренция) КоАП РФ.

Однако со временем практика пришла к относительному единообразию и квалификация проводится по ч. 2 ст. 14.33 КоАП.

Наиболее громким делом стало дело ООО «Дженерал Моторз Дэу Авто энд Технолоджи СНГ». В действиях компании Федеральная антимонопольная служба РФ (далее – ФАС РФ) установила наличие недобросовестной конкуренции при продаже автомобилей *«Chevrolet»,* цвет кузова которых имел название *«Olympic White»* (олимпийский белый). ФАС РФ вынесла постановление о привлечении компании к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.33 в виде штрафа в размере 23 млн руб.

23 июля 2008 г. прокуратурой г. Новороссийска было возбуждено дело в отношении известного кубанского производителя шампанского – завода «Абрау-Дюрсо». На церемонии закладки «Олимпийского игристого» в мае 2008 г. «Абрау-Дюрсо» незаконно использовал элементы олимпийской символики: символ в виде пяти колец, изображение снежинки, слова и словосочетания «Сочи 2014», «олимпийское». В сентябре 2008 г. Управление ФАС по Краснодарскому краю оштрафовало «Абрау-Дюрсо» за незаконное использование олимпийской символики на 100 тысяч рублей. 29 июля 2009 г. Федеральный арбитражный суд Северокавказского округа признал постановление ФАС законным.

Хотелось бы отметить, что ограничения в использовании олимпийской символики после окончания игр действовать не перестанут. В соответствии со ст. 2 ФЗ № 310 данный закон действует в период организации и проведения Олимпийских игр, и если последний включает в себя один месяц до дня начала церемонии открытия Олимпийских игр, время проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр и один месяц после дня окончания церемонии закрытия Паралимпийских игр, то период организации Игр длится с 5 июля 2007 г. по 31 декабря 2016 г.[8]

---

[8] Ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ КРИТЕРИИ ПРИ ОЦЕНКЕ УСПЕШНОСТИ ОЛИМПИЙСКИХ ИГР (на примере зимних Олимпийских игр в Сочи)

Екатерина Юрьевна Маркова

аспирант кафедры международного права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Начиная с 1994 г. в целях заботы о сохранении окружающей среды при проведении спортивных соревнований во всем мире и повышения экологической грамотности благодаря спорту, Программа ООН по окружающей среде (далее-ЮНЕП) реализует программу «Спорт и окружающая среда»[1].

В ходе Олимпийского конгресса столетия, прошедшего в Париже в 1994 г., «Международный олимпийский комитет (далее-МОК) объявил окружающую среду третьим столпом Олимпийского движения наряду со спортом и культурой»[2]. В декабре 1995 года в рамках МОК была создана Комиссия «Спорт и окружающая среда», главной задачей которой стала выработка рекомендаций для Исполнительного комитета по вопросам интеграции экологических аспектов в процессы подготовки и проведения Олимпийских игр[3]. В 1996 году Олимпийская хартия была дополнена пунктом о защите окружающей среды, в котором отмечается, что роль МОК заключается в поощрении и поддержании ответственного подхода к проблемам охраны окружающей среды, в содействии экологически устойчивому развитию спорта, а также в предъявлении требований, чтобы Олимпийские игры проводились в соответ-

---

[1] Меморандум о взаимопонимании от 5 июня 2009 г. Сайт Российского национального комитета содействия Программе ООН по окружающей среде URL: http://www.unepcom.ru/unep/sportaenv/544-moa-sochi.html (дата обращения: 14 апреля 2014 г.).

[2] Захарова Л.И. «О спорт, ты – мир!». Роль международного права, lex sportiva и lex olympica в регулировании международных спортивных отношений. М., 2013. С. 204.

[3] Сайт программы ООН по окружающей среде URL: http://www.unep.org/sport_env/Olympics_UNEP.aspx (дата обращения: 05 апреля 2014 г.).

ствии с этими принципами[4]. МОК гарантирует, что Олимпийские игры проходят при соблюдении экологических критериев на должном уровне, а также при сотрудничестве с государственными органами и частными организациями с тем, чтобы спорт был направлен на благо всего человечества и тем самым способствовал достижению седьмой Цели развития тысячелетия – обеспечению экологической устойчивости.

Взаимодействие спорта и окружающей среды неслучайно. Состояние окружающей среды существенным образом оказывает влияние на спорт. Глобальное потепление представляет собой серьезную угрозу для существования зимних видов спорта. Загрязнение воздуха может вызвать возникновение у спортсменов респираторных заболеваний. Шумовое загрязнение влечет проблемы со слухом, стресс. Разрушение озонового слоя ведет к увеличению ультрафиолетового излучения, которое может повлечь возникновение кожных заболеваний, в том числе рака[5]. Однако и спорт непосредственно оказывает негативное воздействие на окружающую среду. Проведение спортивных мероприятий, как правило, связано с загрязнением воздуха, выделением вызывающих парниковый эффект газов, накоплением отходов, потерей привычной среды обитания для некоторых диких животных, а также потерей биоразнообразия, разрушением почвы и загрязнением водных объектов[6].

«23 октября 1999 г. была выработана Повестка 21 Олимпийского движения (the Olympic Movement's Agenda 21)[7], которая стала реакцией ЮНЕП и Комиссии МОК по спорту и окружающей

---

[4] Пункт 13 статьи 2 главы 1 Олимпийской хартии, принятой Международным олимпийским комитетом (в редакции 09.09.2013 г.). Сайт Олимпийского комитета России URL: http://www.olympic.ru/upload/documents/about-committee/charter/charter_09_09_2013.pdf, (дата обращения: 05 апреля 2014 г.).

[5] Сайт программы ООН по окружающей среде URL: http://www.unep.org/sport_env/impactEnv_Sport.aspx (дата обращения: 5 апреля 2014 г.).

[6] Там же.

[7] Повестка дня на XXI век по спорту и окружающей среде, принята в июне 1999 года в Сеуле на сессии Международного олимпийского комитета, проходившей; одобрена 23 октября 1999 года в Рио-де-Жанейро на третьей Международной конференции по спорту и окружающей среде. Сайт Международного Олимпийского комитета. URL: http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_300.pdf (дата обращения: 05 апреля 2014 г.).

среде на призыв Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в г. Рио-де-Жанейро в 1992 г. … Повестка обозначает три цели Олимпийского движения в области устойчивого развития: улучшение социально-экономических условий; сохранение и рациональное использование ресурсов в интересах устойчивого развития; усиление роли в обществе основных групп»[8]. «По своей юридической силе Повестка 21 Олимпийского движения … является актом «мягкого» международного права и носит рекомендательный характер… [Н]ормы «мягкого» права, устанавливая правило поведения, могут стать отправным пунктом превращения таких правил в договорные или обычные международно-правовые нормы. Более того, некоторым нормам «мягкого» права, не являющимся юридически обязательным, государства тем не менее придают «обязательную силу, которая носит политический и моральный характер»[9].

В 1997 г. МОК разработал детальное Руководство в области спорта и окружающей среды (*the IOC Manual on Sport and the Environment*) (далее – Руководство)[10], которое позже, в 2005 г., было пересмотрено. В отличие от Повестки 21, которая носит теоретический характер, Руководство представляет собой практические рекомендации[11] «для управления процессом подготовки Олимпийских игр с учетом экологических требований, в первую очередь – с учетом принципа устойчивого развития»[12].

В Руководстве отмечается, что при проведении спортивных соревнований, независимо от их масштаба, необходимо осуществлять экологически оправданное управление, включающее в себя принятие мер по охране окружающей среды. Подобные меры могут быть приняты при выборе места проведения спортивных игр; строительстве спортивных объектов, спортивного снаряжения; при

---

[8] Захарова Л.И. Указ. соч. С. 204.
[9] Там же. С. 143.
[10] Руководство МОК в области спорта, окружающей среды 2005 г. (the IOC Manual on Sport and the Environment). Сайт Международного Олимпийского комитета URL: http://www.olympic.org/Documents/Commissions_PDFfiles/manuel_sport_environment_en.pdf (дата обращения: 11 апреля 2014 г.).
[11] Там же. URL: http://www.olympic.org/sport-environment-commission?&tab=support (дата обращения: 11 апреля 2014 г.).
[12] Захарова Л.И. Указ. соч. С. 205.

эксплуатации транспорта; использовании электроэнергии; при продумывании вопроса поставки продовольственных товаров и обеспечения спортсменов и болельщиков жильем на время проведения игр; при рациональном использовании воды, улучшении санитарных условий; управлении отходами[13].

В вопросе защиты окружающей среды при проведении Олимпийских игр важно отметить опыт двух олимпийских столиц: норвежского города Лиллехаммер, столицы зимних Олимпийских игр 1994 г., который показал пример реализации государственной политики в области защиты окружающей среды, и столицы летних Олимпийских игр 2000 г. Сиднея. Опыт Сиднея удачен в вопросах экономного использования электроэнергии, рационального водопользования, минимизации отходов, предотвращения загрязнения и защиты естественной природной среды. Однако каждая олимпийская столица может поделиться своим положительным опытом в сфере защиты окружающей среды при проведении Олимпийских игр, который необходимо учитывать в дальнейшем при проведении Олимпийских игр.

4 июля 2007 г. на город Сочи и Олимпийский комитет России была возложена ответственность за организацию и проведение XXII Олимпийских Зимних игр. Перед АНО «Организационный комитет XXII Олимпийских Зимних игр и XI Параолимпийских Зимних игр 2014 г. в городе Сочи» (далее – Оргкомитет Сочи, СОЧИ-2014) стояла задача по объединению знаний, опыта и усилий организаций, вовлеченных в подготовку к проведению Игр, а также задача эффективного использования во всех аспектах принципов устойчивого развития.

Нужно отметить, что Оргкомитетом Сочи были предприняты меры, направленные на соблюдение рекомендаций, приведенных в Руководстве по спорту и окружающей среде. 13 октября 2008 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1485-р была утверждена Программа мероприятий по экологическому сопровождению подготовки и проведения Олимпийских и

[13] Руководство МОК в области спорта, окружающей среды и устойчивого развития 2005 г. (the IOC Manual on Sport and the Environment). С. 28. Сайт Международного Олимпийского комитета URL: http://www.olympic.org/Documents/Commissions_PDFfiles/manuel_sport_environment_en.pdf (дата обращения: 11 апреля 2014 г.).

Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи. Позже, 2 июня 2009 г. Наблюдательным советом Оргкомитета Сочи была разработана и утверждена Экологическая стратегия «Сочи-2014», которая основана на четырех стратегических направлениях: «Игры в гармонии с природой», «Игры с минимальным воздействием на климат», «Игры без отходов», «Игры просвещения».

5 июня 2009 г. между Оргкомитетом Сочи и ЮНЕП, представленной отделом ЮНЕП по вопросам коммуникации и общественной информации, был заключен Меморандум о взаимопонимании. Меморандум заключен в целях «объединения усилий Сторон в области экологического сопровождения Зимних Игр 2014» (п. 2.1); «создания экологически эффективных зимних Игр 2014, развития системы экологического образования и повышение уровня экологической грамотности и осведомленности посредством зимних Игр 2014» (п. 2.2). Стороны Меморандума «договорились о стратегическом союзе» (п. 3.1), «регулярно осуществлять совместные действия для поддержания сотрудничества» (п. 3.2), «обмениваться информацией в природоохранной сфере» (п. 3.3).

«ЮНЕП приняла на себя обязательство предоставлять консультации и техническую поддержку СОЧИ-2014 при подготовке своих ежегодных публичных отчетов о ходе выполнения обязательств по охране окружающей среды и обеспечению развития (п. 4.1). Отчеты ЮНЕП будут содержать независимый анализ экологических показателей зимних Игр 2014»[14]. ЮНЕП «будет оказывать содействие, …включая консультации по таким направлениям природоохранной деятельности, как управление парниковыми газами, управление озоном, управление твердыми отходами, а также по другим заявленным СОЧИ-2014 принципам – нулевой баланс отходов и нейтральный баланс углерода при проведении Зимних Игр 2014» (п. 4.3).

Еще до начала сотрудничества в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании, в мае 2008 г. ЮНЕП направила в Оргкомитет Сочи рекомендации, в которых указывалось на необходимость перенести строительство спортивных объектов с западной территории Кавказских гор, включенной в объекты Всемирного наследия ЮНЕСКО. Территория, где изначально планировалось

[14] Захарова Л.И. Указ. соч. С. 206.

строительство спортивных объектов, обладает уникальной экосистемой, которая практически не тронута деятельностью человека, и является домом для нескольких исчезающих и редких видов животных. Приняв во внимание рекомендации ЮНЕП, в июле 2008 г. Оргкомитет Сочи перенес строительство спортивных объектов.

В марте 2011 г. в соответствии с договоренностями, достигнутыми при заключении Меморандума, ЮНЕП направила России план мероприятий по охране окружающей среды, включающий принципы нулевого баланса отходов (Zero Waste) и нейтрального баланса углерода (Climate Neutrality). Так, например, принцип нулевого баланса отходов базируется на разумном использовании различных материалов, их повторном использовании и на безопасной утилизации отходов[15].

В июле 2012 г. ЮНЕП направила России десятки рекомендаций по защите окружающей среды как часть мер, предпринимаемых в целях укрепления экологического наследия Игр в г. Сочи. Группа экспертов ЮНЕП при содействии Всемирного фонда дикой природы, Русского географического общества и других неправительственных организаций предложили около 90 различных проектов, направленных на уменьшение негативного воздействия на развитие инфраструктуры в районе Сочинского национального парка. Среди предложенных проектов был проект по восстановлению и поддержанию качества воды в реке Мзымта; созданию природного парка птиц; буферной зоны вокруг Кавказского государственного природного биосферного заповедника; западного Кавказского экологического коридора, обеспечивающего безопасную миграцию диких животных; комплексный план сохранения и программа возрождения популяции персидских леопардов; проект по созданию прудов и водно-болотных угодий для редких рептилий и амфибий[16].

В пункте 4.8 Меморандума «закреплено обязательство Сторон разрабатывать культурные программы, объединяющие три

---

[15] Сайт Программы ООН по окружающей среде URL: http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2691&ArticleID=9225&l=en (дате обращения: 5 апреля 2014 г.).

[16] Сайт Программы ООН по окружающей среде URL: http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2691&ArticleID=9225&l=en (дата обращения: 14 апреля 2014 г.).

начала Олимпийского движения – спорт, культуру и охрана окружающей среды. На основании данного положения в январе 2013 г. было принято решение о проведении 10-й Всемирной конференции по окружающей среде и спорту в г. Сочи с 30 октября по 1 ноября 2013 года»[17]. Конференция прошла под лозунгом «Изменяем мир *сегодня* для *лучшего завтра*». Как отмечает Томас Бах, президент МОК, этот лозунг прямо отражает цель Олимпийского движения – построение лучшего мира для будущего поколения. 1 ноября 2013 г. на конференции единогласно была принята Сочинская декларация[18], в которой содержатся рекомендации, адресованные организациям, занимающимся подготовкой к проведению Игр. В данной декларации отмечается о необходимости уменьшения негативного влияния на окружающую среду пищевых отходов, остающихся во время спортивных соревнований, а также о необходимости поддержания инициативы ЮНЕП «Думайте. Ешьте. Сохраняйте: Сокращайте продовольственные потери» (п. 3), усилена работа по повестке развития после 2015 г. на национальном и региональном уровнях при поддержке Национальных Олимпийских комитетов и континентальных ассоциаций (п. 4)[19].

Кроме того, стороны Меморандума согласовали порядок проведения двух независимых экологических обзоров зимних Игр-2014: до проведения зимних Игр-2014 с целью предоставления рекомендаций Оргкомитету Сочи по тем направлениям, где могут требоваться улучшения, и после окончания Игр. Отчеты ЮНЕП должны включать независимый анализ экологических показателей зимних Игр-2014 (п. 4.4).

Во исполнение данного обязательства в течение трех дней с 28 по 30 января 2010 г. экспертная группа ЮНЕП находилась в Сочи в целях осуществления оценки готовности Сочи к проведе-

---

[17] Захарова Л.И. Указ.соч. С. 207

[18] Сайт Международного Олимпийского комитета URL: http://www.olympic.org/Documents/Olympism_in_action/Sport_and_Environment/10th_WORLD_CONFERENCE_ON_SPORT_AND_THE_ENVIRONMENT-ENGLISH.pdf (дата обращения: 11 апреля 2014 г.).

[19] См.: там же. URL: http://www.olympic.org/Documents/Olympism_in_action/Sport_and_Environment/10th_WORLD_CONFERENCE_ON_SPORT_AND_THE_ENVIRONMENT-ENGLISH.pdf (дата обращения: 07 апреля 2014 г.).

нию зимних Игр-2014 [20]. Так, экспертная комиссия указала на затяжной характер реализации мер, принятых на уровне государства, среди которых расширение Сочинского национального парка, усиление экологической защиты наиболее уязвимых природных объектов (например, долины р. Мзымта), создание новых особо охраняемых природных территорий в целях защиты важных прудов и водно-болотных угодий, коридоров миграции птиц, а также основных естественных мест обитания диких животных (п. 5 раздела II). Экспертная группа ЮНЕП с одобрением высказалась относительно создания Кавказского полигона. Более того, Группа рассматривает эту меру в качестве предварительного условия возрождения популяции персидских леопардов (пункт 6 раздела III).

Экспертная группа с замечанием выступила относительно ситуации, сложившейся в работе организаций, занимающихся подготовкой к зимним Играм-2014, и некоммерческих организаций, которые отказывались сотрудничать. Так, организации, занимающиеся подготовкой к Играм, не принимают во внимание предложения некоторых НКО, что объясняют желанием таких НКО создавать лишь препятствия при реализации олимпийских проектов, а не в ведении конструктивного диалога. По данному поводу экспертная комиссия выступила с призывом к обеим сторонам наладить сотрудничество (п. 6 раздела II)[21].

Среди рекомендаций, подготовленных Экспертной группой ЮНЕП, были, в частности:

1) необходимость организовать постоянный мониторинг воздействия олимпийских проектов, а также проектов по развитию туризма на окружающую среду (п. 2, 3 раздела III);

2) необходимость начала проектировки «плана по восстановлению первоначального ландшафта» долины р. Мзымта, в целях восстановления районов, пострадавших вследствие развития инфраструктуры (строительства дорог, мостов, населенных пунк-

---

[20] Сайт Программы ООН по окружающей среде URL: http://unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=617&ArticleID=6498&l=en (дата обращения: 05 апреля 2014 г.).

[21] Доклад Второй экспертной группы Программы ООН по окружающей среде, подготовленный 28-30 января 2010 года. Сайт Программы ООН по окружающей среде URL: http://www.unep.org/PDF/PressReleases/REPORTOFTHEUNEP_2ndEXPERT_MISSION.pdf (дата обращения: 05 апреля 2014 г.).

тов и др.). Также необходимо продолжить посадку деревьев, предварительно адаптировав данное мероприятие к плану восстановления пейзажа (п. 5 раздела III);

3) решения, принятые в целях предотвращения, сокращения и компенсации негативных последствий всех олимпийских и туристических проектов на экосистему должны быть усилены (п. 7 раздела III)[22].

Олимпийские игры в Сочи завершились, а это значит, что наступило время для подведения итогов. Об успешности в реализации экологических инициатив при подготовке и проведении Олимпийских игр в Сочи можно будет судить по финальному экологическому обзору, который должен быть подготовлен в соответствии с п. 4.4 Меморандума о взаимопонимании. Однако на сегодняшний день мнение относительно успешности с точки зрения соблюдения экологических критериев при проведении Олимпийских и Паралимпийских игр противоречивое. Так, Оргкомитет Сочи в своих отчетах о проделанной работе высоко оценивает результаты, достигнутые в сфере защиты окружающей среды. Вместе с тем некоммерческие организации и общественность, напротив, скептически высказывается о соблюдении требований в сфере защиты природы. «В ЮНЕП многократно обращались российские гражданские организации в связи с большим количеством нарушений требований по охране окружающей среды при возведении инфраструктурных объектов Олимпиады. К числу крупнейших нарушений относятся, по сообщениям гражданских организаций, масштабная вырубка самшитовых лесов в заповедных зонах и уничтожение экосистем в долине реки Мзымта»[23].

Полагаю, что финальный доклад разрешит сложившиеся противоречия в оценке успешности Олимпийских и Паралимпийских игр и даст наиболее точный ответ в вопросе соблюдения Оргкомитетом Сочи программы по сохранению окружающей среды.

---

[22] Доклад Второй экспертной группы Программы ООН по окружающей среде, подготовленный 28–30 января 2010 года. Сайт Программы ООН по окружающей среде URL: http://www.unep.org/PDF/PressReleases/REPORTOFTHEUNEP_2ndEXPERT_MISSION.pdf (дата обращения: 05 апреля 2014 г.).

[23] Сайт Отдела новостей и СМИ. Радио ООН URL: http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/142264/ (дата обращения: 14 апреля 2014 г.).

ПРИНЦИП АВТОНОМИИ СПОРТА И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Тимур Евгеньевич Мельник

научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Одной из актуальных проблем современного спорта является выстраивание оптимальных отношений между государством и различными общественными спортивными структурами. С одной стороны, неоспоримым является факт расширения государственного влияния на спорт. Во многих странах сформировано законодательство о спорте, действуют специальные государственные органы управления в сфере спорта, повышаются объемы государственного финансирования спорта и т.д. С другой стороны, в сфере спорта традиционно велика роль негосударственных субъектов. И это не просто негосударственные организации, преследующие свои частные цели. Система спорта во многом построена на правилах, выработанных общественными спортивными организациями. При этом деятельность данных организаций носит поистине планетарный характер, структурировано централизованное международное спортивное движение, во главе которого находится Международный олимпийский комитет (далее – МОК).

Исторически именно негосударственные организации сыграли большую роль в формировании современной физкультурно-спортивной системы. При этом зачастую они выступали первопроходцами в регулировании тех или иных отношений в области физической культуры и спорта. Государство же во многих случаях не проявляло интереса к вопросам физического воспитания или спортивной деятельности. Неслучайно в работах, посвященных становлению и развитию специального законодательства о физической культуре и спорте, многие авторы для обозначения государственного участия в регулировании отношений в рассматриваемой области вольно или невольно нередко используют такие

термины как «вмешательство», «интервенция»[1]. Тем самым фактически акцентируется внимание на том, что государственное регулирование запаздывало по времени с регулированием со стороны различных общественных структур, а включение государства в систему физической культуры и спорта неизбежно вело к пересмотру их нормотворческих прав[2].

Одна из моделей взаимодействия между государствами и общественными спортивными организациями основана на признании принципа автономии спорта. Данный принцип нашел закрепление в том или ином виде в ряде международных актов. Прежде всего речь идет о документах, принятых в рамках построения общеевропейских структур.

Исследователи отмечают, что с конца 1980-х гг. в официальные документы Совета Европы, Европейского Союза стали последовательно включаться положения о так называемой автономии спортивных организаций, автономии спорта[3]. Автономия или самостоятельность спорта в целом, добровольных спортивных организаций, в частности, провозглашается характерной чертой европейской спортивной модели. В конечном итоге данная модель должна быть ориентирована на обеспечение открытости и демократичности спорта. Так, в Резолюции № 1602 (2008), принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы в январе 2008 г., подчеркивается, что «следует поддерживать и защищать независимый характер спортивных организаций и признать их право самостоятельно организовывать тот вид спорта, за который они отвечают»[4]. Автономия в спорте стала одним из главных пунктов повестки 11-

---

[1] См., напр.: Егоричев А.Н. Конституционно-правовые основы физкультурной деятельности: российский и зарубежный опыт: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 18; Погосян Е.В. Формы разрешения спортивных споров. М., 2011. С. 23–24; Нагих С.И. Спорт в Западной Европе: принципы государственного регулирования и законодательства // Спорт: экономика, право, управление. 2004. № 3. С. 3. и др.

[2] См.: Sárközy T. Regulation in Sport as a Borderline Case between State and Law Regulation and Self-Regulation // Acta Juridica Hungarica. 2001. № 3–4 (42). P. 159–180.

[3] Chappelet J-L. Autonomy of sport in Europe. Strasbourg, 2010. P. 16.

[4] Сайт Совета Европы. URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2008%5d/%5bJan2008%5d/Res1602_rus.asp#P4_75 (дата обращения: 22 апреля 2014 г.).

й Конференции европейских министров, ответственных за развитие спорта, которая прошла в Афинах в декабре 2008 г. Среди документов Европейского Союза следует выделить Ниццкую декларацию 2000 г., в которой главами государств Европейского Союза была выражена поддержка независимости и самостоятельности спортивных организаций в вопросах развития спорта[5], а также Лиссабонский договор, которым в ст. 149 Договора об образовании Европейского Союза были внесены изменения, направленные на признание специфики спорта, основанного на добровольной самоорганизации[6].

Первостепенное значение для понимания содержания принципа автономии имеют Рекомендации Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2011)3 (далее – Рекомендации (2011)3), так как именно в них были сформулированы характерные черты автономии спорта[7]. К ним, в частности, относятся возможность неправительственных спортивных организаций свободно без политического или экономического влияния на них устанавливать, изменять, толковать «правила игры» в том или ином виде спорта, выбирать демократическим путем без вмешательства государства или иной третьей стороны свои руководящие органы. Большое внимание в Рекомендациях (2011)3 уделяется вопросу финансирования. Так, признается, что автономия спорта предполагает, помимо прочего, и возможность для неправительственных спортивных организаций получать финансирование со стороны публичных или иных источников без возложения непропорциональных обязательств и свободно использовать полученные средства на развитие спорта. Еще одной чертой автономии спорта является сотрудничество государственных органов и неправительственных спортивных организаций в формировании нормативной основы развития спорта.

Реализация принципа автономии через призму взаимоотношений общественных спортивных организаций и государства имеет несколько аспектов. Первостепенное значение, на мой взгляд, имеет вопрос о государственном влиянии на общественные структуры на национальном уровне, а именно допустимости такого

---

[5] См.: Chappelet J-L. Ibid. P.17.
[6] Official Journal of the European Union. C.306, 2007. volume 50.
[7] Сайт Совета Европы. URL: http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1742209&Site=CM (дата обращения: 25.04.2014 г.).

влияния, его пределах. В данном случае можно, по сути, говорить, о частном проявлении более широкой проблемы, а именно отношениях между государством и общественными организациями (неправительственными организациями), что в конечном счете связано с вопросом обеспечения и гарантирования такой фундаментальной свободы, как свобода ассоциации (в российской варианте – право на объединение). В этой связи не случайным в Рекомендациях (2011)3 является обращение к Основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе, утвержденным Советом Европы 13.11.2002[8]. Свобода ассоциаций провозглашается в статье 11 Конвенции о защите прав и основных свобод и является одним из краеугольных камней европейской демократии[9]. В определенной степени Рекомендации (2011)3 направлены на формирование дополнительных гарантий свободы ассоциации с учетом специфики спорта и особой роли неправительственных организаций в спортивной системе.

Принцип автономии спорта важен не только для регулирования таких традиционных, можно даже сказать классических отношений, как отношения между государством и общественными структурами. В этой связи следует обратить внимание, что в Рекомендациях (2011)3 данный принцип признается как основополагающий не только в рамках национальных законодательств, но и на общеевропейском и международном уровне. Таким образом, через призму принципа автономии спорта должны рассматриваться и взаимоотношения неправительственных спортивных организаций и международных организаций, межгосударственных объединений. Особую актуальность данный аспект приобретает при создании интеграционных объединений, формирующих свою нормативно-правовую систему. Например, развитие права Европейского Союза оказало значительное влияние на объем нормотворческих прав неправительственных некоммерческих организаций в сфере спорта[10]. Так, на практике уже не один и не два раза вставал

---

[8] Сайт Совета Европы. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Principes%20version%20russe.pdf

[9] Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

[10] См., напр.: Chappelet J-L. Ibid; Parrish R., Carcia C.B., Siekmann R. The Lisbon Treaty and EU Sport Policy. Brussels, 2010; Tonk M., Nagy-Méhész T., Voicu A.V. «Autonomy» of Sport Policy and Sport Activities in the European Union: Connections

вопрос о том, может ли право объединенной Европы вторгаться в регулирование отношений, которые традиционно рассматривались как вотчина физкультурно-спортивных организаций. Ряд решений Суда Европейского Союза (например, по делу Босмана, делу Симутенкова, делу Мека-Медина[11]), в которых была признана допустимость использования норм европейского права, а также межгосударственных соглашений в регулировании отношений, составлявших предмет саморегуляции негосударственных спортивных организаций, у европейских спортивных федераций вызывают тревогу, так как, по их мнению, они существенно ограничивают независимость и автономию порта, не позволяют учитывать специфику спорта[12].

Для Российской Федерации как члена Совета Европы Рекомендации (2011)3, несмотря на отсутствие в них императивных предписаний, имеют определенное значение для выстраивания отношений между государством и спортивными федерациями по

---

between Human Rights and Sports // Acta Universitatis Sapientia. European and Regional Studies. Vol. 1. 2010. № 1. P. 103-120; Siekmann R. The European Union and Sport: Is Sport «Special» in EU Law and Policy? // http://sportslaw.ru/data/files/siekmann.doc (дата обращения: – 25.04.2014 г.) и др.

[11] В делах Босмана (Case C 415/93 Bosman v. Royal Club Liégeois SA and UEFA // *European Court reports. 1995. I-04921*) и Симутенкова (Case C-265/03 Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol [2005] // *European Court reports. 2005.* I-5961) заявители оспаривали законность актов международных и национальных спортивных федераций по футболу, устанавливавших ограничения на переход из одного футбольного клуба в другой. Суд Европейского Союза встал на сторону заявителей. В итоге, например, решение по делу Босмана существенно изменило трансферную политику в европейском футболе. В деле David Meca-Medina and Igor Majcen v Commission of the European Communities (Case C-519/04) Суд Европейского Союза, рассмотрев по существу спор между испанским пловцом, с одной стороны, и Международной федерацией плавания и МОК, с другой, сформулировал *inter alia* общую позицию, в соответствии с которой физкультурно-спортивные организации должны соблюдать требования, вытекающие из Договора об образовании Европейского Союза // Сайт Суда Европейского Союза. URL: http://http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=84831&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=313878 (дата обращения: 25.04.2014 г.).

[12]См., напр.: Infantino G. Meca-Medina: a step backwards for the European Sports Model and the Specificity of Sport? // Сайт Союза европейских футбольных ассоциаций. URL: http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480391_DOWNLOAD.pdf (дата обращения: 25.04.2014).

видам спорта. В целом тема взаимоотношений государства и различных общественных структур является одной из центральных в российском законодательстве о физической культуре и спорте. Новое звучание она приобрела после принятия Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»[13], так как в нем впервые на законодательном уровне было признано саморегулирование в области физической культуры и спорта, а сочетание государственного регулирования и саморегулирования провозглашено одним из принципов законодательства в данной области (п. 3 ст. 3). Вместе с тем само по себе закрепление указанного принципа не решило проблемы окончательно. Скорее наоборот. Признав саморегулирование, российский законодатель тем не менее не уточнил, что под ним следует понимать, в каких формах и какими субъектами оно осуществляется, в каких случаях оно допустимо, как оно должно сочетаться с государственным регулированием.

Субъекты саморегулирования в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» четко не поименованы. В принципе ими могут любые физкультурно-спортивные организации (к которым отнесены также и индивидуальные предприниматели). Законодатель также не уточнил и то, что следует понимать под актами саморегулирования. Такой подход законодателя дает основания для широкого понимания саморегулирования в области физической культуры и спорта. Обращение к Федеральному закону «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» во взаимосвязи с иными федеральными законами позволяет выделить следующие формы саморегулирования: саморегулирование посредством создания саморегулируемых организаций в рамках Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»[14]; саморегулирование в рамках физкультурно-спортивных организаций как юридических лиц, т.е. управление своими делами; саморегулирование путем установления спортивными федерациями правил в определенном виде спорта, которые имеют обязательное значение для всех субъ-

[13] Российская газета от 8 декабря 2007.
[14] Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

ектов в том или ином виде спорта, а не только для членов спортивных федераций.

Последнюю из указанных форм саморегулирования хотелось бы выделить отдельно, так как именно она в большей степени связана с принципом автономии спорта и, собственно, сама возможность принятия таких правил отражает данный принцип.

Можно привести следующие примеры саморегулирования со стороны общероссийских спортивных федераций путем принятия правил и норм. Так, они вправе утверждать нормы, устанавливающие права и обязанности, в том числе спортивные санкции, для признающих такие нормы субъектов физической культуры и спорта (п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»). В Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», помимо общего признания принятия общероссийскими спортивными федерациями норм, устанавливающих права и обязанности для признающих такие нормы субъектов физической культуры и спорта, предусматриваются иные возможности саморегулирования со стороны данных общественных объединений. Имеется в виду права данных общественных объединений устанавливать ограничения на участие во всероссийских официальных спортивных соревнованиях по соответствующим видам спорта спортсменов, не имеющих права выступать за спортивные сборные команды Российской Федерации в соответствии с нормами международных спортивных организаций, проводящих соответствующие международные соревнования (п. 7 ч. 1 ст. 16 указанного Федерального закона). Это означает, что общероссийские спортивные федерации могут вводить ограничения на участие в соответствующих спортивных мероприятиях иностранцев и лиц без гражданства. Данные ограничения затрагивают трудовые права иностранцев и лиц без гражданства (так называемых легионеров). Но в отличие от предыдущего примера обязательность введения таких ограничений обеспечивается силой закона. При этом важно отметить, что на законодательном уровне не устанавливаются сами ограничения, а только предусматривается возможность их введения. В этой связи может быть поставлен вопрос о соблюдении условий ограничения прав человека, закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, так как законодатель позволил общественным объедине-

ниям, аккредитованным в качестве общероссийских спортивных федераций, своими актами устанавливать ограничения прав определенной категории лиц.

Таким образом, в Российской Федерации в законодательстве о физической культуре принцип автономии спорта нашел отражение посредством признания сочетания государственного регулирования и саморегулирования в спорте.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ОЛИМПИЙСКОГО КОМИТЕТА (МОК)

Максим Викторович Тимец

канд. юрид. наук, доцент кафедры международного права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

Юлия Владимировна Черлянцева

преподаватель кафедры международного права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

Место Международного олимпийского комитета (далее-МОК) в системе международно-правовых отношений является предметом актуального научного и практического интереса. Не вызывает сомнение предположение о том, что МОК представляет собой уникальное явление планетарного масштаба. Специфика отношений с его участием выходит далеко за рамки привычных представлений о деятельности общественной организации. Правосубъектность МОК отличается от всех известных. Очевидно, это не государство или государствоподобное образование, не международная межправительственная организация, не нация, борющаяся за независимость, не восставшая или воюющая сторона.

Взаимодействие государства и личности представляет собой уникальный механизм. Его настройка – процесс длительный, а значимость велика. Существование государства и его спокойное, эволюционное, поступательное движение от простых форм к сложным непосредственно связаны со сложившимися моделями социальных отношений. Правовые, экономические, политические, духовные отношения подвержены воздействию ряда факторов. Одна часть из них – непосредственный продукт частной инициативы, другая прямо зависит от государства.

Специфика правового положения МОК в сочетании частноправового и публично-правового характера правового регулирования. В первом случае МОК выступает видом общественной организации – ассоциацией (п. 1. Правила 15 Олимпийской хартии

2013 г.)[1]. Ее членами являются физические лица (п. 1.1 Правила 16 Олимпийской хартии). В этом контексте МОК участвует в отношениях, регулируемых международным частным правом. Например, взаимодействуя с другими субъектами международного частного права – «общественными и частными организациями и органами» (п. 4 Правила 2 Олимпийской хартии).

По мнению Л.И.Захаровой, МОК – международная неправительственная организация (далее-МНПО), соответствующая резолюции Экономического и Социального Совета ООН 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г.[2] О подобных организациях упоминается в ст. 71 Устава ООН. «Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями»[3]. Их роль для международного нормотворчества не велика. Значение таких организаций для ООН и международного права заключается в разъяснении отдельных аспектов социальных отношений. Устав ООН не наделяет международные неправительственные организации функциями международного публично-правового нормотворчества.

Очевидно, МОК занимает в международном праве более значительное место. В полном объеме оно реализуется в публично-правовой сфере. Деятельность МОК не ограничивается консультированием Экономического и Социального Совета ООН. Влияние и важность решений МОК отражаются в актах внутреннего законодательства (Российская Федерации – закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[4]; Рес-

---

[1] Олимпийская хартия 2013 г. URL: http://olympic.ru/upload/documents/about-committee/charter/charter_09_09_2013.pdf – официальный сайт Олимпийского комитета России (дата обращения: 09.04.2014 г.)

[2] Захарова Л.И. Правовой статус Международного олимпийского комитета // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». Секция международного публичного права: сб. тезисов / отв. ред. Е.Г. Моисеев. М.: МГЮА имени О. Е. Кутафина, 2012. С. 41.

[3] Устав ООН 1945 г. URL: http://un.org/ru/documents/charter/chapter10.shtml – официальный сайт ООН (дата обращения: 08.04.2014 г.)

[4] Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в

публика Беларусь – закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. №2445-XII «О физической культуре и спорте»[5]) и международном праве (Международная конвенция о борьбе с допингом в спорте 2005 г.[6]).

Отнесение МОК к МНПО не отвечает на вопрос о его международной правосубъектности в полном объеме. Исследование деятельности МОК непосредственно затрагивает публично-правовую составляющую его статуса. Его формальное отражение устанавливается соответствующими международно-правовыми нормами. В советской правовой доктрине объединялось исследование межправительственных и неправительственных организаций.[7] Современная российская наука не отходит от подобной методологии и использует комплексный подход.[8]

В основе деятельности МОК находится неправительственное соглашение – Олимпийская хартия, выполняющее функции его устава. Ч. 1 Правила 15 Олимпийской хартии определяет его «международной неправительственной некоммерческой организацией, с неограниченным сроком полномочий, в форме ассоциации со статусом юридического лица, признанной Швейцарским федеральном Советом в соответствии с договором, заключенным 1 ноября 2000 г.».[9]

Рассмотрим международное публичное правовое положение МОК. Участники Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте 2005 г. согласовали общий подход к правовой форме

городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.12.2007. № 49. Ст. 6071.

[5]Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 года №2445-XII «О физической культуре и спорте» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993 г. № 25. Ст. 299.

[6] Собрание законодательства РФ. 11 июня 2007 г. № 24. Ст. 2835.

[7] Актуальные проблемы деятельности международных организаций: Теория и практика / под ред. Г. И. Морозова. М.: Международные отношения, 1982. С. 45.

[8] Кужашева Р.Ш. Международная организация как субъект международного частного права: монография / Р. Ш. Кужашева; РПА Минюста России, Казанский юридический институт (филиал). М.; Казань: РПА Минюста России, 2011. С. 5.

[9] Олимпийская хартия 2013 г. URL: http://http://www.olympic.ru/upload/documents/about-committee/charter/charter_09_09_2013.pdf – официальный сайт Олимпийского комитета России (дата обращения: 09.04.2014 г.).

МОК. В соответствии с правилами этой конвенции МОК является юридическим лицом (ст. 2). Это не противоречит уставу МОК.

Очевидно, МОК не обладает способностью непосредственно создавать нормы международного публичного права. Тем не менее это происходит. Решения МОК находятся в основе ряда международных договоров. Они заключены на глобальном и региональных уровнях. Участники таких договоров в одностороннем порядке добровольно признают свое подчинение требованиям МОК. Этот механизм отражен в преамбулах международных договорах[10].

Преамбула Конвенции Совета Европы против применения допинга[11] относит Олимпийскую хартию к международным договорам. Она гласит: «Государства-члены Совета Европы, другие государства-участники Европейской культурной конвенции, а также государства, подписавшие настоящую Конвенцию… принимая к сведению, что эта проблема ставит под угрозу этические принципы и образовательные ценности, провозглашенные Олимпийской хартией, Международной хартией спорта и физического воспитания ЮНЕСКО, а также Резолюцией (76) 41 Комитета министров Совета Европы, известной под названием "Европейская хартия "Спорт для всех"». Значимость Устава МОК для международного права подчеркнута – он идет первым в перечислении международных договоров, защищаемых принимаемой Конвенцией.

В еще более раннем международном соглашении в Преамбуле договора об охране олимпийского символа 1981 г.[12] говорится следующее. «Любое государство – участник настоящего Договора обязано отказывать в регистрации или признавать недействительной регистрацию в качестве знака и запрещать путем соответствующих мер использование в качестве знака или другого обозначения в коммерческих целях любого обозначения, состоящего

---

[10] Подробнее см. Тимец М. В. Преамбула – важная часть международного договора // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 8–9 апреля 2011 г.: в 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева. М., 2012. Ч. II С. 478–487.

[11] Конвенции против применения допинга (ETS № 135) //Бюллетень международных договоров. 2000. № 2. С. 14–26.

[12] Найробский договор об охране олимпийского символа (Найроби, 26 сентября 1981 года). URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=INT;n=15770 – официальный сайт СПС Консультант (дата обращения: 10.04.2014 г.).

из олимпийского символа или содержащего этот символ в таком виде, как это определено в Уставе Международного олимпийского комитета». Для СССР Договор об охране олимпийского символа вступил в силу в 1986 г.

Статья 7 Конвенции Совета Европы против применения допинга регулирует вопросы сотрудничества ее участников со спортивными организациями в отношении принимаемых ими мер. Ч. 2 ст. 7 предоставляет государствам возможность делегировать правотворчество участникам спортивных мероприятий, в т. ч. международным. «С этой целью они [государства] призывают свои спортивные организации уточнять и согласовывать их соответствующие права, обязательства и обязанности, и в частности путем согласования: а) антидопинговых правил на основе правил, принятых компетентными международными спортивными организациями».

Третий принцип Олимпизма формулирует значение МОК. Это руководство согласованной, организованной, универсальной и постоянной деятельностью всех лиц и организаций, вдохновляемых ценностями Олимпизма. Ее венец – «объединение спортсменов всего мира на великом спортивном празднике – Олимпийских играх».

Подготовка и проведение Олимпийских игр – очень ответственное событие. Оно состоит из ряда мероприятий экономического, политического и юридического характера. Их осуществление невозможно без участия государств, международных организаций, договоров и других важных элементов публично-правовой сферы. Специфика МОК исключает его непосредственное участие в международном праве, как это происходит у государств. Взаимодействие МОК и публичных администраций раскрывается в п. 11 Правила 2 Олимпийской хартии. Миссия МОК – «поощрять и поддерживать усилия спортивных организаций и органов государственной власти, направленные на обеспечение социального и профессионального будущего спортсменов». При этом указания на конкретные формы поощрения и поддержания усилий отсутствуют.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЖИМОВ

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНВЕНЦИИ О ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОХИЩЕНИЯ ДЕТЕЙ 1980 г. В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ[1]

Аслан Хусейнович Абашидзе

заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, д-р юрид. наук, профессор

Денис Андреевич Гугунский

соискатель кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Кристина Отаровна Кебурия

аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Александра Евгеньевна Конева

ассистент кафедры международного права Российского университета дружбы народов

Александр Михайлович Солнцев

заместитель заведующего кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, канд. юрид. наук, доцент

Количество браков, заключаемых гражданами России с иностранцами, неуклонно растет. В случае расторжения такого брака

[1] Статья публикуется в рамках НИР «Научно-методическое обеспечение применения Конвенций о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г., о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей от 19 октября 1996 г.» (Госзадание МОН, 2015).

возникает главный вопрос: с кем и где будет проживать ребенок? Если родители ребенка, граждане разных государств, не могут мирно договориться, один из родителей иногда находит выход в том, что без согласия другого супруга увозит ребенка в свою страну или не возвращает его (например, после каникул). В конфликтах между родителями страдают дети, которые имеют право на общение с обоими родителями. И таких примеров много. В последнее время немало таких споров возникает между гражданами России и Чехии. Оба эти государства присоединились к основному международному инструменту в сфере защиты прав детей - Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г.[2] В отношениях между Россией и Чехией Конвенция действует с 1 июня 2012 г.

В связи с этим возникает необходимость детального изучения чешского законодательства в части регулирования вопросов защиты детей от незаконного перемещения или удержания, а также закрепления процедур, обеспечивающих их немедленное возвращение в государство их обычного места жительства и осуществление права доступа родителей.

Отдельно стоит подчеркнуть, что Чешская Республика, будучи государством-членом ЕС, является также стороной Регламента Совета ЕС № 2201/2003 от 27 ноября 2003 г. в отношении юрисдикции, признания и исполнения решений по вопросам семьи и родительской ответственности (Brussels II a Regulation (Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003)). Положения Регламента для государств-участников Европейского Союза превалируют над нормами Конвенции 1980 г., однако в отношениях с нечленами ЕС, в т.ч. с Российской Федерацией, Чехия руководствуется положениями Конвенции 1980 г.

На сегодняшний день Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. действует между Чешской Республикой и следующими государствами: Венгрия, Белиз, Новая Зеландия, Мексика, Эквадор, Буркина-Фасо, Польша,

---

[2] См.: Абашидзе А.Х., Гугунский Д.А., Конева А.Е., Солнцев А.М. Защита прав детей при возникновении споров о воспитании детей между родителями, проживающими на территории разных государств // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2014. № 3. С. 241–249.

Монако, Румыния, Маврикий, Багамы, Гондурас, Чили, Панама, Словения, Сент-Китс и Невис, Кипр, Зимбабве, Колумбия, Исландия, Грузия, ЮАР, Туркменистан, Беларусь, Молдова, Парагвай, Коста-Рика, Фиджи, Узбекистан, Бразилия, Мальта, Уругвай, Тринидад и Тобаго, Никарагуа, Сальвадор, Эстония, Перу, Шри-Ланка, Латвия, Гватемала, Литва, Таиланд, Болгария, Доминиканская Республика, Украина, Сан-Марино, Албания, Армения, Республика Сейшельские Острова, Марокко, Габон, Сингапур, Андорра, Российская Федерация, Лесото, Республика Корея.

Центральным органом по исполнению Конвенции 1980 г. в Чешской Республике является Управление по международно-правовой защите детей при Министерстве труда и социальных дел Чешской Республики (город Брно). За исключением неофициальных обращений, любое заявление или сообщение, направленное в Центральный орган Чешской Республики должно сопровождаться переводом на английский язык, либо на французский язык, либо на официальный язык Чешской Республики - чешский *(в соответствии со ст. 24 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).*

Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. на территории Чешской Республики вступила в силу 1 марта 1998 г. Для имплементации норм Конвенции 1980 г. в национальную правовую систему Чешской Республики в §193а – 193е «Процедура возвращения несовершеннолетнего ребенка в случаях международного похищения детей» Гражданского процессуального кодекса Чешской Республики были внесены поправки, вступившие в силу 1 октября 2008 г.

Центральный орган Чешской Республики принимает в электронном виде заявление о возврате или осуществлении права доступа и прочую сопроводительную документацию, однако, в данном формате они не будут рассматриваться судом и иными уполномоченными органами, следовательно, необходимо направить также заявление с сопроводительными документами по почте.

Как правило, о получении заявления Центральный орган уведомляет посредством электронной почты. Центральный орган немедленно приступает к рассмотрению заявления и, в случае необходимости, может запросить от заявителя любую дополнительную информацию.

Центральный орган взаимодействует по вопросам полученного заявления, как с Центральным органом запрашивающего государства, так и с заявителем и его официальным представителем.

В целях обеспечения добровольного возврата незаконно перемещенного или удерживаемого ребенка Центральный орган (прямо/через посредника) связывается с лицом, у которого может находиться ребенок, а также предлагает сторонам свои посреднические услуги и другие формы альтернативного разрешения спора (ст. 7 (c) и ст. 10 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).

Для предотвращения возможной задержки принятия необходимых мер по возврату ребенка, заявитель вправе связаться по телефону или электронной почте с Центральным органом.

В случае если существует опасность причинения вреда ребенку, Центральный орган извещает соответствующие учреждения принять меры, в том числе, временные, для предотвращения дальнейшего вреда ребенку (ст. 7 (b) Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).

В целях возврата ребенка заявитель может непосредственно обращаться в судебные или административные органы Чешской Республики как в соответствии с положениями Конвенции 1980 г., так и не прибегая к ним, не обращаясь в Центральный орган (ст. 3 и ст. 29 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).

Процедура возврата незаконно перемещенного ребенка начинается после того, как местонахождение ребенка было установлено. В соответствии с положениями законодательства Чешской Республики заявитель должен предоставить информацию, доказывающую, что ребенок может находиться в данном государстве. Для обнаружения местонахождения ребенка в Чешской Республике применяются следующие источники: частные источники по определению местоположения ребенка, информация об учете населения, сведения социальных служб, полиции, Интерпола *(ст. 7(a) Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).*

Центральный орган имеет доступ к информации об учете населения и сведениям социальных служб, взаимодействует с полицией и Интерполом; заявитель, либо его/ее законный представи-

тель, в свою очередь, взаимодействуют с частными источниками по определению местоположения ребенка, полицией и Интерполом.

В целях предотвращения перемещения или повторного похищения ребенка в Чешской Республике принимаются следующие меры: паспорт ребенка сдается на хранение соответствующим органам властям; выдается предписание по предотвращению повторного похищения ребенка; лицо, подозреваемое в возможности совершения повторного похищения ребенка, обязано регулярно отмечаться в органах власти.

Вышеназванные меры принимаются как по требованию Центрального органа, так и заявителя. При этом требование о применении вышеназванных мер допустимо только при разрешении соответствующего уполномоченного органа.

Чешская Республика при ратификации сделала оговорки к ст. 26 Конвенции 1980 г. Хотя Центральный орган и не дает юридической консультации по вопросам похищения детей, он предоставляет информацию общего характера, касающуюся законодательных норм и соответствующих процедур. В ходе судебного разбирательства по вопросу о возврате ребенка нет необходимости в юридическом представительстве, однако, оно рекомендуется *(ст. 25 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).*

В соответствии со ст. 7 (g) Конвенции 1980 г. Центральный орган не обязан обеспечить заявителя помощью юридического представителя, однако предоставляет ему информацию о юридических представителях, которые могут оказать ему правовую помочь.

В Чешской Республике правовая помощь оказывается бесплатно. Заявитель, претендующий на оказание ему/ей бесплатной правовой помощи, должен заполнить соответствующий бланк заявления по установленной форме в соответствии с положениями Директивы Совета ЕС 2003/8/ЕС (Council Directive 2003/8/EC). Бесплатная правовая помощь предоставляется на основании справки о доходах и материальном положении заявителя. Услуги синхронного переводчика, перевод всей документации, судебные издержки, а также юридическое представительство в суде предоставляются бесплатно. Центральный орган берет на себя расходы

по мирному урегулированию вопроса, а также определению местонахождения ребенка. Правовая помощь при подаче и рассмотрении апелляции на решение компетентного органа также оказывается бесплатно. При подаче апелляции не нужно повторно предоставлять заявление о предоставлении бесплатной правовой помощи. Правовая помощь предоставляется бесплатно и при исполнении вступившего в силу решения. При исполнении вступившего в силу решения не требуется подачи дополнительного заявления о предоставлении бесплатной правовой помощи. Бесплатная правовая помощь оказывается и лицу, обвиняемому в похищении ребенка. При возврате ребенка в Чешскую Республику правовая помощь оказывается на бесплатной основе всем сторонам спора.

В Чешской Республике право опеки над ребенком возникает в силу закона. Оба родителя в равной степени обладают правом опеки над ребенком. Право опеки над ребенком приобретается также в силу судебного постановления. По решению судебного или административного органа возможно изменить порядок осуществления права опеки над ребенком. Право опеки над ребенком может быть прекращено только по решению судебного или административного органа. Оба родителя в равной степени обладают правом определять местожительства ребенка.

В Чешской Республике действуют 2 суда, которые уполномочены рассматривать дела о возвращении детей. Принимать решения о возврате детей уполномочены городской суд г. Брно (суд первой инстанции) и областной суд в г. Брно (суд апелляционной инстанции). Судьи, принимающие решения о возврате детей, обладают специальными знаниями в области семейного права. При установлении предполагаемого факта незаконного похищения и удержания ребенка, судебные органы не вправе непосредственно принимать во внимание законодательство и судебные или административные решения, признанные и не признанные официально в государстве постоянного проживания ребенка *(ст. 14 Конвенции 1980 г.)*.

В соответствии со ст. 15 Конвенции 1980 г. в Чешской Республике судебные органы могут вынести решение или определение, подтверждающее, что перемещение или удержание ребенка было незаконным в соответствии со ст. 3 Конвенции. Районные суды по месту проживания ребенка вправе принимать решения по

ст. 15 Конвенции. В рамках судебного разбирательства заявитель имеет право подать апелляцию на решение, принятое по ст. 15 Конвенции. Решения, или определения, принятые по ст. 15 Конвенции соответствующими органами других государств, признаются правомерными судебными и административными органами Чешской Республики. Центральный орган уведомляет судебные или административные органы о том, что решение относительно прав опеки не должно быть вынесено, пока не будет установлено, что ребенок не подлежит возвращению в соответствии с настоящей Конвенцией *(ст. 16 Конвенции 1980 г.).* Данное уведомление делается автоматически после получения заявления о возвращении.

В целях возбуждения судебного производства Центральный орган направляет заявителю перечень адвокатов и форму заявления о получении бесплатной правовой помощи *(ст. 7(f) Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).* Лицо или учреждение, подавшее заявление о возврате ребенка в соответствии с положениями Конвенции, является истцом в ходе судебного разбирательства. Заявитель осуществляет перевод всей документации на чешский язык.

В соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса Чешской Республики (§193 а – 193 е) судебные и административные органы обязаны незамедлительно реагировать на поступающие заявления *(ст. 11 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).*

С момента начала судебного производства о возвращении ребенка до принятия окончательно решения должно пройти не более шести недель *(ст. 11 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей).*

Присутствие заявителя на судебном разбирательстве не обязательно, но приветствуется. При физической невозможности присутствия на судебном разбирательстве интересы заявителя может представлять законный представитель. Во время судебного разбирательства к услугам заявителя представляется синхронный перевод. Расходы по предоставлению законного представителя и услуг переводчика берет на себя судебный орган.

Специальные меры миграционного характера (к примеру, выдача визы), позволяющие облегчить доступ заявителя на терри-

торию Чешской Республики в целях обеспечения присутствия на судебном или административном разбирательстве о возврате ребенка, не предоставляются. Возможность принятия решения на основе доказательств по заявлению, но без проведения слушаний в суде существует, но маловероятна. В ходе судебного или административного разбирательства заслушиваются также и устные свидетельские показания.

В любом рассматриваемом случае ребенок имеет право принимать участие в судебном разбирательстве. Показания ребенка принимаются либо лично судьей после опроса, либо на основе доклада, подготовленного независимым экспертом. В ходе судебного разбирательства законные интересы ребенка представляются специально назначенным лицом.

В случае необходимости государственные социальные службы, полиция и суд, принимают меры по обеспечению надлежащего ухода за ребенком. Для защиты ребенка (как до начала судебного разбирательства, так и во время) принимаются необходимые меры по защите ребенка от возможного похищения, насилия, жестокости и т.д. Кроме того, социальные службы занимаются соответствующим благоустройством ребенка. Для принятия вышеназванных мер требуется специальное судебное постановление. Заявление о применении защитных мер, требующих судебного постановления, может исходить от заявителя, либо от государственных социальных служб.

Судебные или административные органы вправе принимать предварительные или временные меры, позволяющие заявителю осуществлять право доступа к ребенку еще до вынесения решения по вопросу возврата.

Решение о возврате ребенка может быть обжаловано в апелляционном порядке. В рамках Конвенции не предусмотрено ускоренной или специальной процедуры апелляции в делах о возврате ребенка. Обе стороны имеют право на подачу апелляции. Принятое в первой инстанции решение не будет приостановлено до рассмотрения апелляции. Апелляция должна быть подана не позднее 15 дней с момента ознакомления сторонами с решением (в Российской Федерации этот срок составляет 10 дней). Апелляция рассматривается в течение трех месяцев. Присутствие заявителя в процессе рассмотрения апелляции не является обязательным, но

рекомендуется. При физической невозможности присутствия на судебном разбирательстве интересы заявителя может представлять законный представитель. Во время апелляционного разбирательства к услугам заявителя представляется синхронный перевод. Расходы по предоставлению законного представителя и услуг переводчика берет на себя судебный орган. Специальные меры миграционного характера (к примеру, выдача визы), позволяющие облегчить доступ заявителя к судебному или административному разбирательству вопроса о возврате ребенка, не предоставляются.

Все расходы по возврату ребенка несут обе стороны. Как правило, виновная в похищении ребенка сторона обязана нести все расходы, однако, при невозможности, заявитель берет на себя все затраты по возврату ребенка. Расходы, связанные с транспортными услугами при возврате ребенка, несут обе стороны, но, как правило, виновная в похищении сторона.

При возврате ребенка со стороны Чешской Республики не предоставляется финансовой помощи. Специальные меры миграционного характера (к примеру, выдача визы), позволяющие облегчить доступ заявителя на территорию Чешской Республики с целью последующего вывоза ребенка, не предоставляются. Специальные меры миграционного характера (к примеру, выдача визы), позволяющие облегчить доступ ребенка и похитившей его стороны на территорию Чешской Республики, не предоставляются.

Закон о полиции (разделы 44–47), Гражданский процессуальный кодекс Чешской Республики (§ 76 b) предусматривают положения о защите детей от домашнего насилия и других форм жестокого обращения. Законодательство Чешской Республики также предусматривает положения по защите взрослых от домашнего насилия и других форм жестокого обращения.

Государственные социальные службы, неправительственные организации, Центральный орган, полиция и суды занимаются вопросами предоставления услуг по охране ребенка. В случае необходимости Центральный орган для обеспечения безопасного возврата ребенка предоставляет свои посреднические услуги *(ст. 7(h) Конвенции 1980 г.)*.

После вынесения судом решения о возврате ребенка государство посредством принятия обязательств от обеих сторон обеспечивает безопасный возврат ребенка и предотвращает возможные

случаи причинения ребенку вреда. Суд выносит предписание об условиях безопасного возврата ребенка, которые исполняют государственные органы.

Центральный орган как запрашивающее государство: 1) судебные или административные органы Чешской Республики признают и исполняют решения о безопасном возврате ребенка, вынесенные компетентными органами запрашиваемого государства; 2) судебные или административные органы Чешской Республики, в зависимости от предмета обязательства, могут настаивать на выполнении решений, вынесенных компетентными органами запрашиваемого государства; 3) судебные или административные органы Чешской Республики вправе принимать так называемые «зеркальные судебные акты» (заявитель имеет право просить о вынесении судом своего места постоянного проживания/гражданства аналогичного решения, принятого судом другого государства), касающиеся мер защиты, принятых компетентными органами запрашиваемого государства.

Незаконное перемещение и удержание ребенка одним из родителей по законодательству Чешской Республики не является уголовным преступлением *(ст. 3 Конвенции 1980 г.).*

В порядке исполнения решений о возврате ребенка применяются соответствующие меры по немедленному исполнению либо, при необходимости, меры принудительного задержания. Судебные органы осуществляют надзор над процедурой исполнения решений о возврате детей. В случае отказа одной (обоих) стороны от исполнения принятого решения принимаются дополнительные процедуры по реализации решения.

Исполнительное производство начинается после заявления истца. В рамках исполнительного производства решение о возврате ребенка не пересматривается. В целях исполнения решения о возврате ребенка принимаются следующие принудительные меры: вовлечение государственных органов (к примеру, полиция, социальные службы), изъятие ребенка у похитившей его стороны, предъявление уголовного обвинения и меры материального характера (взимание штрафа).

Заявления об осуществлении права доступа. При составлении и подаче заявления истец вправе получить содействие со стороны Центрального органа или со стороны другого органа или ор-

ганизации *(ст. 7 и 21 Конвенции 1980 г.)*. Заявление подается в свободной форме. Центральный орган взаимодействует по вопросам полученного заявления как с Центральным органом запрашивающего государства, так и с заявителем и его официальным представителем.

В целях обеспечения добровольного возврата незаконно перемещенного или удерживаемого ребенка Центральный орган (прямо/через посредника) связывается с лицом, у которого может находиться ребенок, а также предлагает сторонам проведение процедуры медиации и другие формы альтернативного разрешения спора *(ст. 7 (с) и ст. 10 Конвенции 1980 г.)*.

Для предотвращения возможной задержки принятия необходимых мер по установлению соглашения между сторонами в отношении доступа Центральный орган связывается со сторонами по телефону или электронной почте. Центральный орган, в целях соблюдения соглашения о доступе может облегчить возможность общения между сторонами, а также предоставить информацию заявителю об услугах, таких, как, к примеру, посредничество, юридические услуги, услуги социального обеспечения *(ст. 21 Конвенции 1980 г.)*.

Заявитель может подать заявление о начале судебного разбирательства по заявлению об осуществлении права доступа без обращения в Центральный орган, если заявитель может самостоятельно получить необходимую информации (посредством адвокатов, социальных служб). Центральный орган обладает полномочиями по консультированию и посредничеству.

Положения о праве на доступ содержатся в Семейном кодексе и Гражданском процессуальном кодексе Чешской Республики. В отношении осуществления права доступа решение принимает суд. Подавать заявления об осуществлении права доступа в Чешской Республике вправе родители ребенка, или их ближайшие родственники (братья и сестры). При разрешении вопроса о праве на доступ, в первую очередь, принимаются во внимание наилучшие интересы ребенка.

Суды или административные органы, при необходимости, могут истребовать проездные документы и документы, удостоверяющие личность, осуществлять контроль над общением ребенка и сторон спора, а также ограничивать доступ к ребенку.

В ряде случаев, при согласии сторон или по решению социальной службы либо административного или судебного органа контакт сторон и ребенка осуществляется под надзором государственной социальной службы, или негосударственной организации. Вопрос о стороне, на которую возлагаются расходы по проведению общения сторон спора и ребенка под специальным надзором, решается судебным или административным органом.

В Чешской Республике рассматривать заявления об осуществлении права доступа уполномочены 86 судов первой инстанции и 8 апелляционных судов. Судьи, принимающие решение по данной категории дел, обладают специальными знаниями в области семейного права.

В законодательстве Чешской Республики не предусмотрено отдельной процедуры рассмотрения судами и административными органами заявлений о доступе. Заявитель, либо суд осуществляют перевод заявления и сопутствующей документации на официальный язык Чешской Республики. Рассмотрение дела, по общему правилу, длится более шести месяцев, исключая апелляционное производство. Присутствие заявителя на судебном разбирательстве не обязательно, но рекомендуется. При физической невозможности присутствия на судебном/административном разбирательстве интересы заявителя может представлять законный представитель. Во время разбирательства к услугам заявителя представляется синхронный перевод. Расходы по предоставлению законного представителя и услуг переводчика берет на себя заявитель, судебный или административный орган. Специальные меры миграционного характера (к примеру, виза), позволяющие облегчить доступ заявителя к судебному или административному разбирательству вопроса, не предоставляются.

Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке. В рамках Конвенции не предусмотрено ускоренной или специальной процедуры апелляции по данным делам. Обе стороны имеют право на подачу апелляции. Подача апелляции является свободной. Принятое в первой инстанции решение будет приостановлено до окончания рассмотрения апелляционной жалобы. Апелляция должна быть подана не позднее 15 дней с момента ознакомления сторонами принятым решением. Апелляция рассматривается в течение от трех до шести месяцев. Присутствие заявителя в процессе

рассмотрения апелляции не является обязательным. При физической невозможности присутствия на апелляционном разбирательстве интересы заявителя может представлять законный представитель. Во время апелляционного разбирательства к услугам заявителя представляется синхронный перевод. Расходы по предоставлению законного представителя и услуг переводчика берут на себя заявитель, или судебный или административный орган. Специальные меры миграционного характера (к примеру, виза), позволяющие облегчить доступ заявителя к судебному или административному разбирательству вопроса, не предоставляются.

Решение об осуществлении права доступа, принятое уполномоченными органами иностранного государства, может быть исполнено на территории Чешской Республики в случае наличия международного соглашения: Регламент Совета ЕС № 2201/2003 от 27 ноября 2003 гю в отношении юрисдикции, признания и исполнения решений по вопросам семьи и родительской ответственности (Brussels II a Regulation (Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003)); Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей (Гаага, 19 октября 1996 г.); двустороннего соглашения.

Любая из сторон по делу вправе потребовать от судебных или административных органов рассмотрения вопроса об исполнении решения, вынесенного уполномоченными органами иностранного государства. Для возбуждения процедуры исполнения решения по вопросу доступа, сторона должна подать заявление. В целях исполнения решения о праве на доступ принимаются следующие принудительные меры: подключение государственных органов (к примеру, полиция, социальные службы), изъятие ребенка у лица, находящегося под стражей, предъявление уголовного обвинения и меры материального характера (взимание штрафа). Принудительные меры исполняются только на основании заявления истца и по специальному решению судебного или административного органа.

В соответствии с законодательством Чешской Республики *посреднические услуги (медиация)* предоставляются при разрешении следующих вопросов: возврат ребенка, незаконно перемещенного и удерживаемого; установление опеки над ребенком; осуще-

ствление права доступа в отношении ребенка; перемещение ребенка; назначение выплаты алиментов при разводе супругов.

Посреднические услуги по вопросу возврата ребенка осуществляются в соответствии со ст. 7 (2, с) и 10 Конвенции 1980 г. частными службами, Центральным органом, негосударственными организациями. По вопросу осуществления права доступа в отношении ребенка посреднические услуги осуществляются в соответствии с положениями ст. 21 Конвенции 1980 г. также частными службами, Центральным органом, негосударственными организациями.

Семейное законодательство Чешской Республики не содержит норм об оказании услуг посредничества (медиации).

Полный перечень посредников (медиаторов) можно получить в Центральном органе, либо из прочих источников (Интернет, социальные службы). При разрешении вопроса о возврате ребенка или осуществлении права доступа в отношении ребенка Центральный орган доводит до сторон всю необходимую информацию по медиации, а также предоставляет посреднические услуги. Расходы по осуществлению медиации берет на себя Центральный орган, в случае если он предоставляет посреднические услуги, либо частные службы (негосударственные организации), либо обе стороны несут равные затраты.

Оказание посреднических услуг (медиации) возможно на любой стадии рассмотрения спора о возврате ребенка, или о праве на доступ и общение с ним/ней, включая до подачи заявления, а также, при необходимости, в качестве превентивной меры. Проведение медиации возможно и после начала рассмотрения спора компетентными органами, либо по соглашению сторон, исходя из возраста ребенка, либо по решению медиатора (посредника). В случае установления риска домашнего насилия или любых других форм ненадлежащего обращения с ребенком, адрес и контактные данные предполагаемой жертвы не поддаются разглашению. Судебный или административный орган может принять меры по осуществлению доступа и общения заявителя с ребенком в деле, находящемся на стадии медиации.

Законодательство Чешской Республики не содержит ограничений относительно содержания соглашений, достигнутых посредством медиации по семейным спорам. Утверждение достигну-

того соглашения судом зависит от содержания документа. Соглашение, утвержденное судом, рассматривается как законное решение. Исполнение соглашения является бесплатным. Соглашения, достигнутые посредством медиации в других государствах, признаются Чешской Республикой.

Таким образом, представляется, что опыт реализации Конвенции 1980 г. на территории Чехии может быть полезен в процессе осуществления данной Конвенции на территории Российской Федерации. В частности, чешский опыт может быть чрезвычайно востребован в деятельности Минобрнауки России как Центрального органа по Конвенции 1980 г., в том числе в рамках сотрудничества с Центральным органом Чехии по делам о возврате или осуществлении права доступа в отношении незаконно перемещенных или удерживаемых на их территориях детей. Более того, исследование, проведенное в данной статье, позволит российским заявителям, чьи дети были незаконно вывезены или удерживаются на территории Чехии, либо российским гражданам, чьи дети были вывезены с территории Чехии на территорию России, получить более полное представление о процедурах и порядке рассмотрения дел в Чехии, связанных с похищением/удержанием детей.

УЧАСТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В БОЛОНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Анна Хосеевна Федорченко

студентка Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации

Мария Александровна Афанасьева

студентка Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации

Идея создания единой системы образования в Европе возникла и была закреплена 26 лет назад при составлении Великой Хартии Европейских Университетов, принятой в Болонье 18 сентября 1988 г. В документе, в частности, упоминалась «общая политика эквивалентности в области статусов, степеней, экзаменов и назначения стипендий»[1]. Эти положения были раскрыты и конкретизированы в Болонской декларации, подписанной 19 июня 1999 г. 29 представителями стран Европы. Российская Федерация присоединилась к Болонскому процессу в сентябре 2003 г. в Берлине, когда число стран-участниц достигло 40.

Основными задачами Болонского процесса являются: «введение системы, обеспечивающей сопоставимость дипломов (в том числе приложение к диплому); введение двухуровневой подготовки (бакалавр не менее 3 лет) и магистратура и/или докторская степень); создание системы кредитов как средства повышения мобильности; повышение мобильности студентов, преподавателей и исследователей; сотрудничество в сфере обеспечения качества образования с целью создания сопоставимых критериев и методологий»[2].

Российская Федерация предприняла ряд мер по введению и осуществлению положений Болонской декларации на своей терри-

---

[1] Великая Хартия Европейских Университетов. 18 сентября 1988 г. URL: http://www.russianenic.ru/int/bol/charter.html (дата обращения: 3 апреля 2014 г.).

[2] Аржанова И.В. География и арифметика Болонского Процесса // Аккредитация в образовании. 2007. № 18. С. 40.

тории. Приказом Министерства образования и науки РФ от 15 февраля 2005 г. был утвержден План мероприятий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации на 2005–2010 гг. (далее План). На данный момент План не утратил силу, несмотря на истечение срока. Последние изменения были внесены 21 марта 2011 г., что дает основания считать документ действующим[3].

В 2005, 2007 и 2009 гг. Российская Федерация представляла национальные доклады в Бергене, Лондоне и Бенилюксе. Данные документы имеют для нас большую ценность, так как отражают динамику процесса внедрения новой системы образования в Российской Федерации. К сожалению, в 2012 г. на Восьмой Болонской конференции министров образования в Бухаресте Российская Федерация не представила своего национального доклада[4].

Вхождение в Болонский процесс для российских вузов – «процедура длительная, ответственная, предполагающая различные траектории развития для отдельных университетов»[5]. Необходимо отметить, что при создании программ обучения следует не только стремиться к соответствию образовательным программам стран-участниц Болонского процесса, но и учитывать специфику обучения и культуру в разных регионах, в целях эффективности реализации нововведений. В основу сопоставления дипломов о высшем образовании было положено не выявление близости или различий в учебных планах сравниваемых образовательных программ, а оценка всей совокупности знаний заявителя с точки зрения его готовности продолжать обучение на новом, более высоком уровне[6].

---

[3] Постановление Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 166 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу развития образования на 2006 – 2010 годы» // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1643.

[4] Лукичев Г.А. Бухарест – 2012 передал эстафету Болонского процесса Еревану – 2015 // Значение Лиссабонской конвенции о признании для международной интеграции в сфере образования. М., 2012. С. 144.

[5] Аржанова И.В. Организация сетевого взаимодействия вузов-участников Болонского процесса как основа управления интеграцией российской системы высшего профессионального образования в общеевропейскую: практика, организации, цели, функции, структура, перспективы // Болонский процесс: управление, ориентиры и задачи. Университетское управление: практика и анализ. 2006. С. 59.

[6] Там же. С. 60.

Также стоит отметить неравные возможности вузов (финансовые, информационные, преподавательские), следовательно, участие в Болонском процессе для значительной части образовательных учреждений будет представлять некоторую трудность. Для решения данной проблемы Приказом Министерства образования и науки РФ от 25 апреля 2005 г. № 126 был определен перечень головных вузов и вузов-координаторов, призванных осуществлять координацию взаимодействия вузов по реализации принципов Болонской декларации[7].

В свою очередь, каждый вуз подходит к управлению внедрением инструментов и принципов Болонского процесса индивидуально. По мнению ученых[8] существует три основных подхода к реализации Болонского процесса, носящие условные названия: «пилотный проект университета», «процесс идет» и «участник процесса интеграции в общеевропейское и международное образовательное пространство».

В первом случае университет проводит системный пилотный проект на одном из факультетов. При этом осуществляется постоянный мониторинг эксперимента, информационный обмен с другими факультетами, есть план расширения эксперимента. Несомненным плюсом такой политики является введение всех инструментов Болонского процесса в комплексе. На наш взгляд, это самая предпочтительная тактика. В случае успешного завершения пилотного проекта, вуз может реализовать положения Болонского процесса на всех факультетах.

При втором подходе отдельные аспекты внедряются на нескольких факультетах путем следования решениям министерств. Главным недостатком такого управления является отсутствие инициативности вуза, системности и разрозненность мер.

---

[7] Приказ Министерства образования и науки РФ от 25 апреля 2005 г. «О головных вузах и организациях в Российской Федерации по реализации основных целей развития системы высшего профессионального образования в соответствии с Болонской декларацией и вузах, координирующих в федеральных округах Российской Федерации реализацию основных целей развития системы высшего профессионального образования в соответствии с Болонской декларацией» // Бюллетень Министерства образования и науки Российской Федерации. 2005. № 7.

[8] Ларионова М. В., Горбунова Е. М. Внешняя оценка участия российских вузов в Болонском процессе // Вестник международных организаций. 2008. № 7–8. С. 51.

Третий подход характеризуется отставанием по внедрению отдельных инструментов Болонского процесса, а также уходом в сторону от общих предложенных в рамках создания общеевропейского пространства высшего образования форматов. Как отмечалось выше, конечной целью Болонского процесса является определенная совокупность знаний выпускника, сопоставимая со знаниями студентов, окончивших ту же ступень образования в едином европейском пространстве. Следовательно, небольшие вариации в отдельных форматах простительны, если они не вредят конечному результату.

В целях обеспечения оперативного обмена информацией как между вузами-координаторами одной страны, так и между российскими и зарубежными учебными заведениями, была разработана программа «Электронная Болонья» (E-Bolognja). «Сетевое взаимодействие представляет собой формирование логического объединения информационных ресурсов вузов-участников, предполагающее предоставление части ресурсов в общий доступ для совместного использования по определенным правилам через публичные сети»[9]. Такое взаимодействие служит основным задачам Болонского процесса – доступу к европейскому образованию и повышению мобильности (в данном случае – виртуальной). Стоит также заметить, что предоставление отдельных материалов значительно упростит и облегчит процедуру мониторинга.

В настоящее время в Российской Федерации наиболее успешно реализовано положение Болонской декларации о создании двухуровневой системы обучения – бакалавриата и магистратуры. Тем не менее широкая общественность пока имеет слабое представление о новой системе образования и дипломах. В частности это касается и работодателей, незаинтересованных в бакалаврах на рынке труда – это одна из основных проблем реализации Болонского процесса в Российской Федерации, учитывая, что одной из целей его введения является обеспечение востребованности выпускников с дипломами всех уровней на российском рынке труда. В противном случае, возможно явление, называемое «утечкой мозгов».

---

[9] Аржанова И.В. Организация сетевого взаимодействия вузов-участников Болонского процесса… С. 60.

Исходя из указанных выше обстоятельств, большинство студентов, обучающихся по программе бакалавриата, не воспринимают диплом бакалавра как документ о высшем образовании, а лишь как промежуточный этап в системе «бакалавриат – магистратура». Следует также отметить, что значительная часть обучающихся не разграничивает цели и задачи обучения в магистратуре и аспирантуре. Еще один вопрос, интересующий аспирантов – статус степени кандидата наук и его соответствие уровню программ PhD (Philosophiæ Doctor – доктор философии) в европейских вузах. По мнению аспирантов, даже в случае интеграции российских программ третьего уровня в общеевропейское образовательное пространство, могут сохраняться проблемы с признанием российских дипломов о поствузовском образовании[10]. Наконец, возникает вопрос о месте российского доктора наук в новой системе образования.

Несмотря на приведенные минусы, Болонский процесс имеет достаточное количество преимуществ: обеспечивает доступ к новым рынкам, знаниям и технологиям, повышает конкурентоспособность европейского региона, а также отдельных стран. Среди очевидных плюсов можно также указать создание совместных программ на иностранном языке, что способствует повышению привлекательности европейского образования[11]. Обмен опытом и информацией создаст конкуренцию между учебными заведениями, что приведет к улучшению качества образования в целом, а также повысит престиж отечественных вузов. В качестве дополнительных преимуществ можно отметить получение дополнительных перспектив и возможностей для самореализации как студентов, так и преподавателей, расширение кругозора и связей, а также повышение уровня владения иностранными языками.

---

[10] Ларионова М. В., Горбунова Е. М. Внешняя оценка участия российских вузов в Болонском процессе… С. 50.

[11] Аржанова И. В., Райчук Д. Ю. Бенчмаркинг как инструмент формирования международных совместных образовательных программ в России // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 4. С. 56.

КОДИФИКАЦИЯ И ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ ПРИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ УНИВЕРСАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

Мечи Йетлир

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Понятие кодификации и прогрессивного развития всегда связывались между собой многочисленными известными иностранными авторами. Ж. Бадеван определил следующее: «Кодификация понимается как включающая не только декларирование существующего права, но и его развитие, совершенствование, реформирование, модификацию и расширение в соответствии с потребностями международных отношений»[1]. Данное определение закреплено в Словаре международно-правовой терминологии. Длительное время, до 1975 г., когда была принята Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, нормы и правила постоянных представительств при специализированных учреждениях находились в разбросанном состоянии и не были унифицированы. Многие организации, например МАГАТЭ, ФАО не предполагали наличие каких-либо специальных полномочий (верительных грамот), что не мешало предоставлять полноценные и многогранные иммунитеты и привилегии представителям государств. Существовали и другие порядки, как, например, в ВОЗ и ВМО, которые предлагали только так называемый «функциональный» иммунитет, настаивая при этом на особых полномочиях. Существовал и третий тип организаций, в которых отсутствовала практика каких-либо постоянных представительств. К таким организациям относился Союз электросвязи (МСЭ), которые напрямую заявляли об отсутствии у них практики постоянных представительств. Юрист-международник Е.А. Шибаева заметила, что при рассмотрении данного вопроса «необходимо иметь в виду главное

[1] Dictionaire de la terminologie du droit international. Paris, 1960.

положение, заключающееся в том, что это – субъекты международного права особого рода, в отношении которых действие институтов международного права обусловлено производным характером их правосубъектности и ограничено функциональными потребностями организации»[2]. Следует заметить, указанные потребности, которые носят функциональный характер не могут решить более глубокие проблемы деятельности организаций, являющиеся основой всех других направлений функционального характера. В быстро изменяющемся нынешнем времени, подобный вопрос является основным, а правовой статус представительств, его сущность и характеристика, как фундамент определяет политическую подоплеку и отношение к актуальным мировым проблемам специализированных учреждений ООН и всей организации в целом.

«Венская Конвенция о Представительстве Государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 года является важным актом. В ней кодифицированы нормы международного права, ранее разбросанные по нескольким актам, и систематизирована важная практика сношения государств с международными организациями. Специалисты надеются, что Конвенция поможет решению проблем, возникающих при сношении государств с международными организациями, способствуя тем самым последовательному накоплению практического опыта в этой сфере»[3].

Согласно п. 2 ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.: «Если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора». На основании преамбулы Конвенции 1975 г. (абзацы 3, 5, 7), вывод следует сам собой, что ст. 90 Конвенции 1975 г. и закрепленные в ней положения носят исключительно технический характер. Проанализировав термины «может принять решение», «выполнение соответствующих положений», мировое сообщество пришло к выводу, что вопрос не стоит в принятии или непринятии Конвенции в принципе,

---

[2] Шибаева Е.А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Юрайт-Издат., 2010. С. 87.

[3] Абашидзе А.Х., Федеров М.В., Чистоходова И.А. Право внешних сношений. М.: РУДН, 2007. С. 25.

иными словами ратификации. Статья 87 настаивает на сохранении института ратификации лишь за государствами, как субъектами международного публичного права. Сложность заключается в том, что выполнение Конвенции и ее положений и норм, не являющихся обычной практикой для организаций различного характера, достаточно трудно вводить и применять. К примеру, МАГАТЭ, которая не практиковала институт наблюдателей при работе ранее, сообщила Комиссии международного права 1972 г. о необходимости изучения данного вопроса в дальнейшем. Многие организации не созывали крупных конференций и фактически не обладали каким-либо опытом по приему делегаций. К тому же, как упоминалось ранее, институт постоянных представительств государств вообще применялся не во всех организациях (МВФ, МБРР и др.)

Из всего сказанного выше можно сформулировать следующие выводы:

1. Первоначальное формирование представительств государств при международных организациях и формирование самих международных союзов происходило параллельно.

2. Различные комиссии и советы, как международные представительства не могли относиться к понятию организации и соответственно являться субъектами международного публичного права, в связи с отсутствием собственной правоспособности. К тому же, нельзя назвать подобные союзы единым целым, поскольку все участники применяют положения и полномочия конкретного государства-члена и не относятся к служащим международной организации.

3. Все Бюро, которые по факту являлись постоянными организациями, использовались членами Комиссии в качестве технического инструментария, сами при этом выступая от имени государства в качестве органа контроля над Организацией. Пьер Гербет, известный профессор Института международных отношений в Париже заметил, что международный характер подобных органов административного характера довольно скудный, в их компетенции находились лишь техническая составляющая деятельности и гражданская служба… В то время как основное подчинение было государствам или комиссиям.

Многие вышеперечисленные основы функционирования института представительств государств при международных органи-

зациях универсального характера, которые сложились еще в XIX в., продолжают действовать или явились основой для современного института представительства. Среди ни:

1. Свобода и независимость, как от международной организации, так и от места пребывания ее действующих органов.

2. Реализация и воплощение интересов представляемого государства-члена организации.

3. Иммунитеты и привилегии представителей государств от непосредственно страны-пребывания и ее властей.

Проанализировав многочисленные правовые источники по вопросу представительства государств при международных организациях универсального характера, можно сделать следующие выводы относительно кодификации и прогрессивного развития вышеуказанного института от становления до настоящего времени:

1. При одновременном развитии Лиги Наций, как универсальной организации международного характера и института представительств государств при подобных организациях не существовало взаимоконтроля данных сфер, как это наблюдалось при формировании союзов в XIX в., но и отсутствовала прямая связь между столь неразрывными вопросами международного публичного права.

2. Не существовало конкретных критерий, по которым определялось понятие представительства. Зачастую, такие лица, как послы, журналисты, спецуполномоченные и даже спецслужбы министерств причислялись к категории представителей.

3. Взаимоотношения представителей и членов делегаций со страной пребывания не регулировались правовыми нормами. Представители не являлись членами штата Лиги Наций, при этом не приравнивались Швейцарскими властями к статусу дипломатов. По факту соглашение «модус вивенди», выработанное между Щвейцарией и Лигой Наций, лишь касалось вопроса об иммунитетах и привилегиях и не давало никакого четкого понятия по данному аспекту функционирования организации.

4. Зачастую представляющая страна использовала возможность продвинуть свои интересы за счет использования членов делегации в качестве сотрудников и служащих в интересовавших их секциях и органах Лиги. Подобное имело место в связи с раз-

мытым и нечетким определением функционала самого представительства.

5. Однако, можно говорить о формировании нового для XX в. института представительств государств при международных организациях универсального характера, который являлся нормативно-правовым органом, не зависел от самой международной организации и страны-пребывания.

6. Институт представительства – уникальный институт в международном публичном праве, который не поддается сравнению с другими структурами права.

7. Наличие у института представительно-функционального характера.

8. Независимость представительства государств от Организации и страны-пребывания.

9. Наличие в юридической сфере и нормативного статуса представительства принципов суверенитета, интернационализации международных отношений и равенства государств в «центре согласования действий» (ст. 1 п. 4 Устава ООН).

10. Наличие многогранных функций у представительств, в том числе и дипломатических.

Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. носит фундаментальный характер как в деятельности постоянных представительств при специализированных учреждениях ООН, так и, при наличии практической основы, в деятельности непосредственно международных организаций. При отсутствии практической стороны использования Конвенция в деятельности организации, необходимо руководствоваться мнением большинства стран-участниц в конкретном случае и вопросе. В свою очередь, страны должны руководствоваться основополагающими нормами Конвенции 1975 г., интересами стран с разнообразными системами политического и экономического функционирования, а также стран третьего мира.

Довольно непросто стоит вопрос не столько с подписанием различных международных соглашений и договоров, сколько с их непосредственной ратификацией в каждом конкретном государстве. Это связано с тем, что кроме политической подоплеки при подписании у страны при ратификации возникают иные экономи-

ческие, социальные, технические трудности и сложности с применением соглашения на практике. Что же касается некоторых примеров отказа государства от голосования или голосования против, то подобные действия, как правило, не несут никаких юридических последствий.

Нередко встают техническо-организационный вопрос относительно ратификации договоров. Для ратификации соглашения на должном уровне с его последующим внедрением и применением в рамках национального права необходимы грамотные специалиста в данной области права. Однако и таким юристам, зачастую, приходится нелегко в силу большого объема правовых норм, предлагаемых для ратификации в рамках одного соглашения. Профессор Афинского университета К. Еустатиадес отмечает: «причины нератификации могут также быть техническими и административными: отсутствие специалистов, недостаточные знания представителей на кодификационных конференциях, недостаток квалифицированных переводчиков и, в некоторых случаях, отсутствие четкого представления о цели ожидающих ратификации договоров»[4]. В случае нератификации всего договора или его отдельных положений встает вопрос о роли таких норм для прогрессивного развития и кодификации. Безусловно, далеко не все нормы и положения могут быть беспрекословно приняты и внедрены во все национальные системы одинаково результативно, несмотря на то, что при подготовки таких международных документов принимают участие наиболее грамотные специалисты со всех стран мира. Как правило, ученые и практические сотрудники ориентируются на нормы национального права в том числе. Данный факт способствует уменьшению количества нератифицированных договоров, что, в свою очередь, приводит кодификацию к ее максимальному уровню.

[4] Eustathiades K. Unratified Codification Conventions // Gilberto Amdo Memorial Lectures. Brasilia, 1998. P. 58.

ДЕКЛАРАЦИЯ ОБ ОСНОВАХ ДРУЖЕСТВЕННЫХ И ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РЕСПУБЛИКОЙ ИНДОНЕЗИЕЙ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

Раймонд Джуниор Пардамеан

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов

Задача Международное общение имеет своею задачей служить удовлетворению разумных жизненных потребностей своих членов[1]. Ф.Ф. Мартенс считал, что задачей международного общения является устройство международного правового порядка, который обеспечивал бы мирное и всестороннее развитие народов под условием полного уважения их национальных интересов[2]. В международном праве основными членами международного общения являются государства[3]. Являясь субъектами международного права, Российская Федерация и Республика Индонезия установили дипломатические отношения после распада СССР. В 1991 г. Министр иностранных дел Республики Индонезии Али Алатас в своем письме Министру иностранных дел Российской Федерации А.В. Козыреву от 28 Декабря 1991 г. отметил, что правительство Республики Индонезии признало Российскую Федерацию как суверенного правопреемника СССР. В этом письме, отмечалось, что Индонезия была готова продолжать дружественные и партнёрские отношения с Российской Федерацией. Правительство Республики Индонезии декларативно признало существование Российской Федерации как правопреемника СССР.

В тексте письма, говорилось, что «*…от имени правительства и народа Республики Индонезии, я имею честь передать че-*

---

[1]См.: Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов: в 2 т. Т. 1 / под редакцией и с биографическим очерком доктора юридических наук, профессора В.А. Томсинова. М.: Зерцало-М, 2014. – (Серия «Русское юридическое наследие»). С. 176.

[2] Там же. С. 177.

[3] См.: Международное право: учебник / под общ. ред. А. Я. Капустина. М.: Гардарики, 2008. С. 111.

рез Вас правительству и народу Российской Федерации наши самые теплые поздравления по созданию содружества независимых государств, в течение которого Российская Федерация является правопреемником бывшего Советского Союза. Индонезия надеется на продолжение и развитие дружественных и взаимовыгодных отношений сотрудничества между нашими двумя странами»[4].

В 2003 г. был подписан двусторонний документ между Республикой Индонезией и Российской Федерацией. Документ подписан Президентами двух стран в ходе визита Президента Республики Индонезии Мегавати Сукарнопутри в Российскую Федерацию. Официальное название документа – «Декларация об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезии и Российской Федерацией в XXI веке».

Декларация состоит из пяти параграфов преамбулы и 22 пунктов. В третьем параграфе преамбулы Декларации говорится, что государства Российской Федерации и Республики Индонезии поддерживают принципы уважения национального суверенитета и независимости, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, равноправия и взаимной выгоды. Эти принципы в международном праве указываются в уставе ООН. Кроме того, Российская Федерация и Республика Индонезия подтверждают свою приверженность общепризнанным принципам свободы, демократии, правопорядка, соблюдения основных прав человека, а также общность подходов к мирному разрешению насущных мировых проблем, таких, как поддержание международного мира и безопасности, противодействие международному терроризму, на основе международного права, с использованием механизмов двустороннего и многостороннего сотрудничества[5].

В первых четырех пунктах Декларации, говорится о международно-правовой основе создания политического диалога и политической консультации по всему спектру двусторонних отношений и международных проблем, представляющих взаимный интерес. Политические консультации осуществляются по дипломати-

---

[4] См.: Посольство Республики Индонезии в РФ. Справочник истории индонезийского дипломатического представительства. М.: 1989. С. 21.

[5] См.: 3 параграфа преамбулы Декларации об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезии и Российской Федерации в XXI веке от 21 Апреля 2003 г.

ческим каналам. Консультации способствуют обмену делегациями между разнообразными контактами через разнообразные контакты. Декларация направлена на поощрение прямых контактов обеих стран в разных международных организациях, так же, как в межпарламентской организации АСЕАН и межпарламентском союзе.

В этом отношении можно заметить, что Декларация является основой для развития российско-индонезийского сотрудничества в разных областях. В пункте 2 Декларации говорится о сфере российско-индонезийского сотрудничества. Российско-индонезийские отношения основаны на сотрудничестве в области юстиции, обороны, поддержания национальной и международной безопасности, защиты прав человека, защиты экологии, массовой информации, здравоохранения, культуры и в других областях[6].

Важным механизмом межгосударственного сотрудничества является Межправительственная российско-индонезийская совместная комиссия по торгово-экономическому и техническому сотрудничеству. Пункты 5, 6 и 7 декларации считаются правовой основой договора о создании совместной комиссии по торговле и другим вопросам российско-индонезийских отношений. В пунктах 5 и 6 говорится об оказании «*содействия развитию двусторонних экономических, торговых, научных, технических и военно-технических связей, включая сотрудничество по линии оборонной промышленности, и создание для этого благоприятных правовых, финансовых и экономических условий*». В Декларации стороны (Российская Федерация и Республика Индонезия) согласовали поощрение действий по увеличению эффективности деятельности российско-индонезийской совместной комиссии по торгово-экономическому и техническому сотрудничеству.

Декларация рассматривает вопрос поддержания и укрепления международного мира, стабильности и безопасности, строго соблюдая положения устава ООН, норму международного права, права и основные свободы человека по предотвращению и мирно-

[6] Пункт 2 Декларации об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезии и Российской Федерации в XXI веке от 21 Апреля 2003 г.

му урегулированию вооруженных конфликтов[7]. Таким образом, первоначально становление стабильного миропорядка базируется на общей ответственности и признании главенствующей роли принципов многосторонности, всеобщей безопасности, нерушимости норм международного права и международных обязательств[8].

В пункте 10 Декларации, Российская Федерация и Республика Индонезия договорились *«…об укреплении партнёрства и сотрудничества в рамках ООН в целях повышения эффективности её деятельности в новых мировых реалиях, усиления центральной роли в деле обеспечения мира и стабильности, безопасности государств.»* Согласно пункту 10, реализация этих задач направлена на укрепление партнерства в рамках ООН. По проблеме искоренения терроризма и противодействия его угрозам международному миру и безопасности, обе стороны считали, что необходимо сотрудничать, во-первых, в рамках международных организаций и, во-вторых, в рамках сотрудничества между высшими законодательными органами и между органами исполнительной власти обоих государств.

На взаимодействие против любых форм вмешательства во внутренние дела государств в целях пресечения попыток подрыва их территориальной целостности и интернационализации под разного рода предлогами внутренних проблем государств осуществляется сотрудничество в рамках ООН и других межгосударственных организаций. В пункте 12 Декларации, говорится о том, что Российская Федерация и Республика Индонезия взаимодействуют «*на мировом и региональном уровнях по широкому кругу вопросов, касающихся поддержания и укрепления международного мира и стабильности*».

В отличие от других деклараций, Декларация об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезией и Российской Федерацией в XXI в. содержит сообщение о готовности Российской Федерации и Республики Индонезии заключить договор о сотрудничестве в Азиатско-тихоокеанском регионе по интеграционным процессам. Следует проанализировать

---

[7] Пункт 8 Декларации об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезии и Российской Федерации в XXI веке от 21 Апреля 2003 г.

[8] Там же.

пункты 16–21. Здесь рассматривается поощрение развития региональных и глобальных интеграционных процессов, в том числе готовность РФ присоединиться к договору о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии от 24 Февраля 1976 г.[9] и к совместному взаимодействию с другими государствами в рамках экономических структур в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в том числе к форуму «*Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество*».

Пункт 16, 17 и 18 содержат концепцию международного поддержания мира и стабильности. Согласно этим пунктам, российско-индонезийское сотрудничество поддерживает и в будущем должно поддерживать международные действия в целях поддержания мира и стабильности в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом и в Юго-Восточной Азии, через диалог и обмен мнениями по решению проблем региона и созданию атмосферы взаимного доверия и уважения, по сокращению военной активности и по развитию сотрудничества в экономической, торговой, научно-технологической и культурной сферах. В этих пунктах говорится также о методе превентивной дипломатии, который используется для предотвращения кризисных ситуаций и укрепления мира и стабильности в регионе. Это означает, что путь мирного разрешения конфликтов и поддержания мира оказывается только через дипломатические каналы.

Декларация об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезией и Российской Федерацией в XXI в. как, впрочем, большинство международных договоров, разрабатывалась в рамках двусторонних отношений между Российской Федерацией и Республикой Индонезией после распада СССР. Декларация является основой для развития двусторонних отношений в рамках российско-индонезийского сотрудничества.

Можно обнаружить много общего между принципами, которые согласованы в Декларации, и принципами международного права, которые указаны в Уставе ООН. В первую очередь это касается принципа уважения национального суверенитета и независи-

---

[9] «Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. Adopted on 24 February 1976.». URL: http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3 (дата обращения: 11 Апреля 2014 г.).

мости, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, равноправия и взаимной выгоды. Декларация об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезией и Российской Федерацией в XXI веке внесла конструктивный вклад в деятельность региональных и многосторонних переговорных структур с учетом активной роли АСЕАН (Ассоциация Стран Юго-Восточных Азии). Кроме того, она также внесла вклад в развитие дипломатических отношений в рамках Россия – АСЕАН и Российская Федерация – Республика Индонезия.

Принятие декларации об основах дружественных и партнёрских отношений между Республикой Индонезия и Российской Федерацией в XXI в. не означает завершение процесса создания международно-правовых основ для развития российско-индонезийского сотрудничества. На сегодняшний день Российская Федерация и Республика Индонезия провели девять ежегодных встреч совместной комиссии по торговле и другим вопросам российско-индонезийского сотрудничества. С 2003 г. после подписания Декларации, были подписаны 11 двусторонних договоров. Остается более 20-ти проектов договоров между Индонезией и РФ, которые ещё не подписаны.

Обе стороны, Российская Федерация и Индонезия, должны стремиться к реализации задач, которые указаны в Декларации об основах дружественных и партнёрских отношений. Одной из них является укрепление взаимовыгодных двусторонних связей в различных сферах и их дальнейшее развитие на уровне, соответствующем потенциалам обоих государств.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В АРКТИКЕ

Елена Фёдоровна Черненко

канд. эконом. наук, доцент факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

По мере постепенного исчерпания естественных ресурсов на нашей планете человечество всё более активно продвигается к освоению их труднодоступных источников. Это относится, в частности, к такому региону, как Арктика.

Исчерпаемость ресурсной базы планеты Земля – очевидна. Не заглядывая слишком далеко вперёд, рассмотрим возможности ресурсного обеспечения нашей цивилизации в обозримой перспективе на путях международного сотрудничества, а не соперничества, диалога, а не разжигания конфликтов с угрозой перерастания последних в военные столкновения. В этом отношении показательна реальность и перспективы освоения Арктики – пока ещё слабо исследованной ресурсной кладовой не только регионального, но и глобального значения. К активизации освоения Арктики подталкивает и рост цен на энергоносители.

Интерес к Арктике продолжает возрастать и в России, и в мире. Только прогнозируемые запасы углеводородов в регионе составляют около 30 %. Запасы же российского шельфа – 43 % нефти и 91 % газа. На Российскую Федерацию приходится около половины территории и акватории, ограниченной Северным полярным кругом. У неё самая большая шельфовая зона. На российские моря приходится не менее 80 % площади шельфа, опоясывающего арктический бассейн[1]. Не случайно вопросам освоения арктического пространства и международного сотрудничества в этом регионе посвящаются крупнейшие международные форумы. Один из таких форумов «Арктика: регион развития и сотрудничества» прошёл в Москве – столице крупнейшей из арктических держав – России 2–3 декабря 2013 г. Несколько ранее в сентябре

[1] Чилингаров А. Россия в Арктике: возможности для международного сотрудничества в регионе и его специфика. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2779#top

2013 г. в Салехарде состоялась третья встреча международного форума «Арктика – территория диалога» с участием Президента России в русле реализации «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утверждённой В.В. Путиным 20 февраля 2013 г.[2] В июле 2012 г. в русле реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике Президентом России было объявлено о начале масштабной программы очистки арктических владений от тысяч тонн отходов[3].

Национальные интересы России в Арктике можно свести к следующим основным компонентам:

– использование ресурсов Арктики для решения задач социально-экономического развития страны;

– сохранение мира и безопасности в арктическом регионе;

– сбережение экологических систем в Арктике;

– использование Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали.

27 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г №132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»[4].

Для России освоение Арктики имеет стратегическое значение. С Арктикой связано как решение долгосрочных задач развития страны, в частности, демографического характера, так и обеспечение конкурентоспособности и обороноспособности. Однако, несмотря на то, что в реализации своих национальных интересов на международной арене любая страна вынуждена искать определённые компромиссы, в выборе форм международного сотрудничества Россия не склонна идти на неприемлемые для неё уступки, как арктическим, так и неарктическим государствам. Она будет отстаивать свои интересы жёстко, но конструктивно.

---

[2] http://government.ru/news/432

[3] «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». – Утв. 18 сентября 2008 года. URL: http://base.garant.ru/195720

[4] «РГ» 30 июля 2012 г.

Растущее напряжение на поле конкурентной борьбы делает практически невозможной реализацию крупных проектов, связанных с освоением Арктики, в одиночку. Это обстоятельство и вызвало к жизни такую форму международного сотрудничества, как арктический диалог.

Продолжает развиваться институциональная структура в регионе, во главе которой находится Арктический совет, являющийся международной организацией, созданной в 1996 г. по инициативе Финляндии для защиты уникальной природы северной полярной зоны. В него входят в качестве постоянных членов восемь приарктических государств: Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция. Специальный статус постоянных членов с правом принимать решения вместе с правительствами стран-участников Арктического совета имеют 6 организаций коренных народов Арктики. Кроме того, в работе Совета принимает участие целый ряд стран-наблюдателей, международные организации-наблюдатели и неправительственные организации-наблюдатели. Арктический совет призван объединить усилия всех стран для того, чтобы не допустить конфликтов и нанесения какого-либо вреда в арктической зоне. Всё это свидетельствует о высоком интересе международного сообщества к данному региону. Постепенно Арктический совет становится всё более авторитетным региональным межправительственным форумом. Наиболее перспективные направления международного сотрудничества в рамках Совета таковы:

– проведение систематического сравнительного анализа законодательства и других нормативных актов государств-участников на основных направлениях экономической деятельности в Арктике при участии созданного в 2013 г. секретариата (Российское законодательство считается наиболее либеральным);

– придание систематического характера инвентаризации участия стран Арктического совета в применяемых в Арктике международных конвенциях и соглашениях;

– осуществление мониторинга выполнения рекомендаций рабочих групп;

– проведение консультаций в целях сближения позиций и выработки общих позиций стран-членов Арктического совета по ключевым вопросам;

– укрепление практического взаимодействия в поиске и спасении с воздуха и на море, в том числе, проведение совместных учений. В связи с 20-летием в 2016 г. учреждения Арктического совета российская сторона предлагает рассмотреть вопрос о проведении в 2016 г. арктического саммита[5].

Однако не все вопросы международного сотрудничества решаются легко, несмотря на общую заинтересованность в его углублении. Примером может служить отказ США ратифицировать Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года, несмотря на то, что это обстоятельство напрямую затрагивает транспортный аспект сотрудничества в Арктике. В США утверждают, что положения этого документа противоречат жизненно важным национальным интересам США. Другой пример: Россия продолжает доказывать, что хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением материка и являются частью территории Российской Федерации. Кроме того, в настоящее время отсутствует межправительственное соглашение о сохранении рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана. Россия предлагает перейти пяти прибрежным арктическим государствам на уровень полноценных переговоров с целью подготовить такое соглашение. В области рыболовства существуют нерешённые вопросы и в двусторонних российско-норвежских отношениях. Не доведена до конца работа по согласованию в рамках смешанной российско-норвежской комиссии единых технических мер регулирования рыболовства в Баренцевом море. Неоднозначно отношение специалистов к передаче Россией Норвегии сектора Баренцева моря в расчёте на совместную разработку его ресурсов[6]. Неоправданно затягивается подготовка Международного кодекса безопасности для судов, плавающих в полярных водах. В этой связи российская сторона предлагает рассмотреть альтернативные варианты гармонизации правил судоходства в Арктике. Не установлены единообразные требования к предотвращению загрязнения арктической морской среды с судов. Наиболее жёсткие нормы в этой связи

---

[5] Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013. М.: РСМД., 2013. № 12.

[6] Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. – 15 сентября 2010 г. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/707

приняты Россией. Не завершена работа прибрежных государств по определению внешних границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане.

Тем не менее, продолжается работа по основным направлениям международного сотрудничества в Арктике: правовому, институциональному, природоресурсному, транспортному, экологическому, военному, научно-исследовательскому. Огромное практическое значение имеет разработка «Дорожной карты международного сотрудничества в Арктике» – документа, определяющего последовательные шаги взаимодействия Российской Федерации с зарубежными государствами и международными организациями по актуальным вопросам политики в Арктике на 2012–2018 гг. в целях содействия реализации интересов страны через эффективное международное сотрудничество в регионе. В 3-томной Хрестоматии «Арктический регион: проблемы международного сотрудничества», вышедшей в 2013 отражены интересы России в Арктическом регионе, дана оценка деятельности институтов, иностранных государств, рассмотрены вопросы безопасности и стратегической стабильности. Намечены перспективы кооперации в области транспорта и транспортной инфраструктуры, освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды, научных исследований. Хрестоматия содержит также нормативно-правовую базу международного сотрудничества в регионе[7].

Крупнейшие российские компании «Газпром», «Роснефть» осуществляют сотрудничество с такими зарубежными компаниями, как «ExxonMobil», «Statoil», «Total», «CNPC» и другими.

Очевидно, что экономическое российское «наступление» на Арктику должно сопровождаться модернизацией, в том числе, её военного присутствия. К сожалению, в современных условиях величие державы и её экономическая мощь неизбежно должны подкрепляться мощью военной. Среди арктических государств только Россия не является ни членом НАТО, ни стремится вступить в эту организацию. Поэтому вопросы безопасности занимают особое место в арктической политике России и разработке «Дорожной карты сотрудничества России и США». Очевидным препятствием

[7] Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: хрестоматия: в 3 т. М.: РСМД, 2013.

для сотрудничества двух крупнейших арктических держав является выход США из системы ПРО. Необходимы новые меры доверия между государствами, снижение военной активности исключительно на взаимной основе. Всё более активное проникновение неарктических держав в регион в определённой мере нарушает баланс интересов. Так США обеспокоены появлением китайских ядерных подводных лодок в водах Арктики. Сегодня Китай имеет статус наблюдателя в Арктическом совете.

Вместе с тем, перспективными видятся совместные научные исследования, в частности, связанные с возможной активизацией таяния льда, сотрудничество в вопросах судоходства, рыболовства, освоении шельфа, например, в решении проблемы выброса метана в морской среде. Международное сотрудничество необходимо и возможно также в вопросах институционализации Арктики. Россию беспокоит, что США до сих пор не ратифицировали «морскую конвенцию», несмотря на то, что Президент Б.Обама как сторонник «мягкой силы» выступает за ратификацию. Однако противники ратификации утверждают, что Конвенция ущемляет суверенитет США в пользу международных организаций, что она отражает интересы, прежде всего, стран «третьего мира», нацелена на защиту коллективной собственности на общий ресурс и ущемляет права частной собственности, что национальное законодательство США никогда не фиксировало границы шельфа и т.д. США также не ратифицировали Киотский протокол. Они намерены отстаивать свободу судоходства в Северном Ледовитом океане. В 2015-2016 годах США будут председательствовать в Арктическом Совете и, возможно, выступать с новыми инициативами. Поддержит ли их Россия и другие страны – будет зависеть от характера и направленности этих инициатив.

***

Долгие годы Арктика была зоной соперничества между странами. С учётом современной глобальной ситуации необходимо превратить её в зону сотрудничества. Россия связывает с Арктикой свои национальные интересы. От того, насколько успешно они будут реализованы, во многом зависит перспектива возвращения стране статуса великой державы.

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В двух частях

ЧАСТЬ II

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 25.03.2015 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 31.39. Тираж 100 экз. Заказ 313.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41