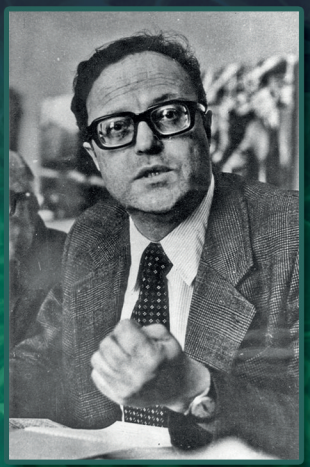
РУДН 55 ЛЕТ

scientia unescamus

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ

МАТЕРИАЛЫ XIII МЕЖДУНАРОДНОГО КОНГРЕССА «БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Москва,
11 апреля 2015 г.

ЧАСТЬ II

МАТЕРИАЛЫ XIII МЕЖДУНАРОДНОГО КОНГРЕССА «БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»

ЧАСТЬ II

Москва
Российский университет дружбы народов
2015

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

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

МАТЕРИАЛЫ
XIII МЕЖДУНАРОДНОГО КОНГРЕССА
«БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»

В двух частях

ЧАСТЬ II

Москва, 11 апреля 2015 г.

**Москва
Российский университет дружбы народов
2015**

УДК 341(063)
ББК 67.412
А43

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

Материалы подготовлены и изданы в рамках Проекта РГНФ №15-03-14040 «Международный конгресс “Блищенковские чтения”»

А43 **Актуальные проблемы современного международного права** : материалы XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения» : в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 11 апреля 2015 г. – Москва : РУДН, 2015.
ISBN 978-5-209-06859-4
Ч. II. – 625 с.
ISBN 978-5-209-06861-7 (ч. II)

Издание представляет собой сборник докладов и выступлений участников XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения», состоявшегося в РУДН 11 апреля 2015 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 XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения» изданы материалы в двух частях и материалы круглых столов «Гендер и традиционные ценности в современном международном праве», «Концепция семьи в свете традиционных ценностей и международного права», «Международно-правовые проблемы Африки», «Современные проблемы международного космического, воздушного и морского права».

УДК 341(063)
ББК 67.91

ISBN 978-5-209-06861-7 (ч. II)
ISBN 978-5-209-06859-4

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Каждый год, предваряя предисловием итоги работы ежегодного научного форума, посвященного памяти профессора Игоря Павловича Блищенко, подводятся и итоги его очередных достижений, а также обозначаются основные тенденции и процессы, которые должны быть учтены в программах ежегодных Блищенковских чтений. Однако центральным объектом дискуссий данного форума всегда выступает деятельность Организации Объединенных Наций, которая 24 октября 2015 г. отметила 70-летие своего образования.

Значение Блищенковских чтений следует измерять в контексте того факта, что в России нет другого подобного международно-правового форума: Блищенковские чтения «выросли» из московской межвузовской конференции, прошли путь всероссийской и международной научно-практической конференции и превратились в ежегодный научный Конгресс, в котором в среднем участвуют представители более 40 вузов и научных центров России и других государств. По кругу участников данный Конгресс полностью соответствует статусу РУДН как международно-ориентированному учебному и научному заведению. По кругу обсуждаемых тем Конгресс носит междисциплинарный характер, хотя все дискуссии в рамках форума ведутся через призму международно-правовых установок.

Подготовка публикации итогов Международного конгресса «Блищенковские чтения» 2015 г. в виде настоящего сборника научных статей и сообщений проходит в условиях празднования 70-летия ООН и её учредительного акта – Устава ООН, который выступает основой современного международного правопорядка. ООН встретила свое 70-летие в условиях больших тревог и надежд. Эти тревоги в концентрированном виде образно выразил Президент России В.В. Путин, выступая с трибуны Генеральной Ассамблеи и обращаясь к руководству США и их союзников по НАТО со следующими словами: «Вы хоть понимаете теперь, что

вы натворили?»[1]. Имелись в виду, прежде всего, последствия политики и действий США и их союзников в регионах Северной Африки и Ближнего Востока, выражающихся в грубом вмешательстве во внутренние дела суверенных государств и образовании на конфликтных территориях террористических организаций и групп, таких как, например, так называемое «Исламское государство».

Сама ООН и её Устав успешно действуют лишь в условиях сотрудничества государств на основе системы коллективной безопасности на универсальной основе. При наличии политической воли государств, прежде всего ведущих держав мира, включая постоянных членов Совета Безопасности ООН, Организация способна выполнить свою основную функцию – быть центром для согласования действий государств-членов по достижению основных целей Устава ООН.

Дееспособность ООН следует ныне оценивать не через призму недостижения некоторых из восьми Целей развития тысячелетия (ЦРТ), рассчитанных на период с 2000 по 2015 г., а новых семнадцати Целей устойчивого развития (ЦУР), рассчитанных на период с 2016 по 2030 гг.[2] Достичь ЦУР будет возможно, если государства – члены ООН, прежде всего ведущие державы мира, будут прилагать самостоятельные и согласованные усилия по их выполнению.

ЦУР были приняты на саммите глав государств и правительств государств – членов ООН, проходившем в рамках юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в конце сентября 2015 г.; повестка дня форума и его итоговый документ были обозначены девизом «Преобразование нашего мира»[3].

---

[1] Стенограмма выступления В.В. Путина на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 28 сентября 2015 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/50385 (дата обращения: 10 октября 2015 г.).

[2] См.: Борисов А.Н., Конева А.Е. Правозащитные аспекты в Повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 г. // ООН – универсальный центр координации по поощрению защиты прав и свобод человека: коллективная монография. Монография / под общ. ред. А.Х. Абашидзе, Р.В. Нигматуллина. Уфа: БашГУ, 2015. С. 54–68.

[3] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Док. ООН A/RES/70/1.

Действительно, ООН «преобразовывает» наш мир путем укрепления основ миропорядка. В частности, в условиях празднования юбилея ООН незамеченной осталась ратификация США Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, которая была принята в 2005 г. по инициативе России. США стали 100-м государством – участником данной Конвенции; т.е. среди её участников – все постоянные члены Совета Безопасности ООН. Это очень важно, особенно если учесть, что более 90 % ядерного арсенала планеты приходятся на США и РФ.

Возвращаясь к лозунгу ООН «Преобразование нашего мира», следует отметить, что это – многоплановая задача в условиях все более взаимосвязанного мира, возрастания числа глобальных угроз, которые невозможно преодолеть попытками установления однополярного мира и «усмирения» несогласных, применяя односторонние принудительные меры в нарушение основ международного правопорядка.

Необходимым условием «преобразования» нашего мира является неукоснительное соблюдение всеми без исключения государствами установок Устава ООН, а также четкое понимание исключительных полномочий Совета Безопасности ООН в деле устранения угроз международному миру и безопасности. Непременным условием «преобразования» является также должное внимание к новым вызовам наряду с глобальными угрозами, ибо эти новые вызовы могут быть чреваты не менее негативными последствиями для международного мира и безопасности. Для примера приведем несколько цифр, демонстрирующих нынешнее положение детей в мире.

Более 50 % населения в 17 развивающихся государствах составляют дети[4]. В результате вооруженных конфликтов, гуманитарных катастроф, экономического и финансового кризиса страдают прежде всего уязвимые группы общества, особенно дети. При таких катаклизмах дети оказываются жертвами различных форм насилия и дискриминации: они могут быть разлучены с семьями, могут стать объектом торговли, рекрутирования в воо-

[4] Save the Children. 2015. What do Children Want in Time of Emergency and Crisis? They Want an Education. URL: http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/what-do-children-want-times-crisis%3F (дата обращения 10 октября 2015 г.).

руженные формирования, жертвами экономической эксплуатации, сексуального насилия и т.д.[5] Дети составляют почти половину всех внутренне перемещенных лиц в мире и более половины беженцев (51 % из 9,5 млн беженцев в мире составляют дети до 18 лет)[6]. При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что в долгосрочной перспективе проблемы с обеспечением благополучия детей оборачиваются ослаблением устоев и перспектив самого общества[7]. Дополнительно следует отметить, что, как подтверждает опыт, когда благополучие детей гарантировано надежно, тогда и другие усилия общества по укреплению системы обеспечения детей достигают большей эффективности[8].

По данным ЮНЕСКО за последние десять лет в вооруженных конфликтах погибли более 2 млн. детей, 6 млн. детей получили ранения или же стали инвалидами. Сотни детей подрываются на наземных минах, оставленных после конфликтов[9]. По данным ООН 1 млрд. детей живут в конфликтных зонах, из которых 250 млн. – дети в возрасте до 5 лет, 58 млн. – дети начального школьного возраста, 20 млн. – дети среднешкольного возраста, не посещающие школу из-за конфликта[10].

По данным ООН около 9 тыс. детей были вовлечены в вооруженные формирования воюющих сторон в южно-суданской войне. В результате геноцида в Руанде в 1994 г. около 500 тыс. детей потеряли семьи или же были разлучены с семьями.

---

[5] Risk as Outlined in Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action. Child Protection Working Group (CPWG), 2012.

[6] World at War: UNHCR Global Forced Displacement in 2014. Geneva: UNHCR, 2014. P. 2; Protection and Building Resilience. URL: http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1e8.html (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[7] См.: Steven D. If Not Now, When? Ending Violence Against the World's Children. New York: New York University Center on International Cooperation, 2014.

[8] См.: Betancourt T.S. The Intergenerational Effect of War. JAMA Psychiatry, 2015. URL: http://archpsyc.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=2088153 (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[9] United Nations Mine Action Service, Annual Report, 2013. URL: http://www.mineaction.org/annual-report-2013-pdf (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[10] UNICEF. Children and emergencies in 2014: Facts & Figures. URL: http://www.unicef.org/media/files/UNICEF_Children_and_Emergencies_2014_fact_sheet.pdf (дата обращения 10 октября 2015 г.).

Со времени второй палестинской интифады в 2000 г. более 5,5 тыс. палестинских детей были заключены в израильские тюрьмы за преступления против государственной безопасности.

По прогнозам в текущем десятилетии около 200 млн детей окажутся жертвами природных катаклизмов, а это в три раза больше, чем в 1990-е гг.[11] Около 175 млн детей будут иметь проблемы в виде непосещения школы, медленного развития и других проблем психосоциального характера[12].

Общая сумма международной гуманитарной помощи в 2014 г. составила 24,5 млрд дол. США[13]. В настоящий момент в гуманитарной помощи нуждается около 80 млн. человек[14]. Из всей международной гуманитарной помощи на нужды образования выделяется менее 2%[15]. Вместе с тем, 33,8 млн. детей в странах, затронутых кризисом, остались без начального образования[16].

Приведенная статистика наглядно подтверждает системные недостатки мироустройства, что возможно исправить совместно «преобразовывая» прежде всего социальную сферу на глобальном уровне, делая её справедливой для всех. Этого можно достичь, если коренным образом «преобразовать» международный экономический порядок, регулирование которого остается слабым звеном в

---

[11] См.: Bartieti S. The Implications of Climate Change for Children in Low Income Countries. Children, Youth and Environments. 2008. P. 71–98.

[12] См.: Nicolai S., Hine S., J. Wales. Education in Emergencies and Protracted Crises Toward a Strengthened Response: Background paper for the Oslo Summit on Education for Development. 2015. URL: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Oslo_Education_Emergencies_Protracted_Crises.pdf (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[13] The World Humanitarian Summit: Making financing work for crisis-affected people. URL: http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/world-humanitarian-summit-making-financing-work (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[14] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Global Humanitarian Overview 2015. URL: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO-FINAL-web.pdf (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[15] Save the Children. 2015. More and better: Global action to improve funding, support and collaboration for education in emergencies. URL: https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/More_and_Better.pdf (дата обращения 10 октября 2015 г.).

[16] UNESCO. Education for All Global Monitoring Report Policy Paper 21. Humanitarian Aid for Education: Why It Matters and Why More is Needed. 2015. URL: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002335/233557E.pdf (дата обращения 10 октября 2015 г.).

деятельности ООН, хотя в её системе имеются специализированные учреждения экономической и финансовой направленности. Перспективы укрепления мира и безопасности на глобальном уровне и благосостояния человечества во многом зависят от того, в какой степени государства – члены ООН, особенно ведущие державы мира, будут осознавать то, в каком мире мы живем и сколько существует угроз и вызовов, а также от того, насколько успешно будут вырабатываться и реализовываться соответствующие совместные политики и стратегии в рамках ООН, что зависит от политической воли всех государств – членов ООН.

Таким образом, есть над чем подумать в определении содержательной части программы Международного конгресса «Блищенковские чтения» 2016 г.

А.Х. Абашидзе
Заведующий кафедрой
международного права РУДН,
профессор МГИМО (У) МИД России,
Вице-председатель Комитета ООН
по экономическим, социальным
и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права
Российской Ассоциации содействия ООН,
Член экспертного совета
Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России по праву,
доктор юридических наук, профессор

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ: К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ БЕЖЕНЕЦ»

Иванов Дмитрий Владимирович

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России
prof.ivanovdv@gmail.com

Вопрос экологической миграции привлек внимание международного сообщества сравнительно недавно. Он возник в связи с обострением экологических проблем. В начале нового тысячелетия по причине природных бедствий были перемещены внутри своих стран 20–25 млн человек[1]. В настоящее время все еще нет более или менее точной и подробной статистики о количестве таких лиц. Однако в сентябре 2009 г. Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) совместно с Центром по мониторингу внутренних перемещений опубликовало Доклад о мониторинге перемещений в связи с природными бедствиями в контексте изменения климата[2], в котором содержатся интересные статистические данные.

В докладе отражены данные по экологической миграции населения, вызванной изменением климатических условий в различных уголках нашей планеты. По имеющимся данным количество

[1] Forced Migration Review #20 // United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). URL: http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR2021.pdf (accessed: 01.05.2012).

[2] Monitoring disaster displacement in the context of climate change // Findings of a study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Internal Displacement Monitoring Centre, September 2009. 32 p.

перемещенных лиц в результате бедствий, связанных с изменением климата в 2008 г. составило 20 293 413 человек. В соответствии с данными Исследовательского центра по эпидемиологии бедствий в том же году 26 502 500 человек пострадали от засухи, однако не все эти лица подверглись перемещению.

Приведенные данные по экологической миграции нельзя рассматривать как достаточные. Как мы видим, таких исчерпывающих статистических сведений, которые содержатся, например, в отчетах Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН), на настоящий момент нет. Но это только одна из проблем, которые международному сообществу предстоит решить.

Долгое время открытым оставался вопрос, какая международная организация сможет оказывать данным лицам помощь. Собственно, он стоит на повестке дня и сейчас. УВКБ ООН долгое время не обращало никакого внимания на экологических мигрантов и исключало их из своих статистических отчетов. Однако в последнее время наметились некоторые изменения в его подходе. Так, в 2010 г. более чем 2 млн. лиц, перемещенных в связи с природными бедствиями, была предоставлена помощь со стороны УВКБ ООН[3]. В настоящее время международному сообществу необходимо рассмотреть и решить следующие вопросы:

– разработать единое юридическое понятие для обозначения лиц, мигрирующих по экологическим причинам;

– определить правовое содержание понятия «экологический мигрант»;

– разработать и принять международный договор об экологических мигрантах;

– решить проблему безгражданства с учетом специфики экологической миграции;

– определить международный орган, который будет заниматься проблемами экологических мигрантов;

– решить вопрос финансирования мероприятий по помощи экологическим мигрантам.

---

[3] UNCR Global trends 2010. URL: www.unhcr.org/4dfa11499.html (accessed: 01.05.2012).

В данном докладе автор предпринял попытку рассмотреть вопрос о тех терминах, которые разработаны и используются учеными, международными организациями для обозначения лиц, спасающихся от природных и техногенных катастроф и катаклизмов. В настоящее время существуют различные дефиниции, отражающие данное правовое явление. Ученые все еще не пришли к единому мнению по данному вопросу. Единственное, с чем согласно все международное сообщество, – это сложность поиска исчерпывающего определения. Кроме того, не существует единства мнений и по поводу наименования самого термина.

Изучение доктрины международного права позволяет сделать вывод о том, что наиболее часто используются следующие термины:

– экологический беженец/перемещенное лицо (environmental refugee/environmentally displaced person);

– экологический мигрант (environmental migrant);

– вынужденный экологический мигрант (forced environmental migrant);

– мигрант по экологическим мотивам (environmentally motivated migrant);

– мигрант/беженец/перемещенное лицо, мигрирующее в связи с реализацией проектов развития;

– климатический мигрант/беженец/перемещенное лицо (climate migrant/refugee/displaced person);

– мигрант/беженец/перемещенное лицо в связи с изменением климата (climate change migrant/refugee/displaced person);

– экомигрант/беженец (eco-migrant/refugee);

– будущий экологический беженец (environmental refugee-to-be).

В доктрине международного права предпринималось немало попыток сформулировать определение понятия «экологический мигрант», которое включало в себя все критерии и основания перемещения лиц по экологическим причинам. Приведем лишь некоторые из них.

В рамках Международной конференции по району Великих озер в Африке 15 декабря 2006 г. был принят Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер[4]. Статья 12 Пакта предусматривает принятие Протокола по вопросу защиты лиц, перемещенных внутри страны (далее по тексту – ЛПВС) и оказания им помощи. Согласно ст. 1 Протокола перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ. Кроме того, лица, перемещенные внутри страны, также включают лиц или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий широкомасштабных проектов в области развития и которые не пересекали международно признанных государственных границ.

Таким образом, данное определение состоит из двух частей. Первая часть повторяет формулировку, предусмотренную п. 2 введения к Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 г.[5] Во второй части определения подчеркивается необходимость выделения такой категории ЛПВС, как лица, перемещенные в связи с осуществлением проектов. Впервые данная категория лиц была закреплена в определении официально, причем в международном договоре. Руководящие принципы также распространяются на перемещения «в случаях осуществления широкомасштабных проектов в области развития, которые неоправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов насе-

---

[4] On Security, Stability and Development for the Great Lakes: Pact of 15.12.2006. URL: http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/60ECE277A8EDA2DDC12572FB002BBDA7/$file/Great%20Lakes%20pact_en.pdf (accessed: 17.05.2012).

[5] Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны: от 11 февраля 1998 г. E/CN.4/1998/53/Add.2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/ecn4-1998-53a2.pdf (дата обращения 17.05.2012 г.).

ления» (п. 2 с) Принципа 6). Несмотря на то что в определении, содержащемся в Протоколе, нет упоминания о дополнительных характеристиках проектов в области развития, это не означает, что любые такие проекты могут способствовать появлению ЛПВС. Согласно ст. 5 Протокола такие проекты должны быть оправданы настоятельными важнейшими публичными потребностями. Государства также должны получить согласие лиц, затрагиваемых проектами, а также исполнить ряд других обязательств, чтобы минимизировать вред и неудобства. Интересно, что если в вышеуказанном Пакте государства приняли обязательство по имплементации Руководящих принципов, т.е. определение ЛПВС, предусмотренное данными принципами, становится обязательным для государств после включения его в законодательство, то Протокол прямо закрепляет такое определение, что непосредственно накладывает на государства обязательство по его применению.

Если Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер и Протокол по вопросу защиты ЛПВС и оказания им помощи являются, по сути, субрегиональными документами, то принятая Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке от 23 октября 2009 г.[6], вступившая в силу в 2012 г., имеет более широкую сферу применения и приобрела региональный характер. В рассматриваемой Конвенции также нашло закрепление понятие ЛПВС в том виде, в каком оно предусмотрено в Руководящих принципах. Конвенция содержит широкий спектр оснований перемещения внутри страны, которые включают природные бедствия, антропогенные катастрофы, изменение климата, осуществление проектов в области развития. Примечательно, что последнее основание прямо не отражено в определении, закрепленном в Конвенции, т.е. составители данного международного договора пошли по пути, предложенному разработчиками Руководящих принципов. Следует обратить внимание на тот факт, что в Конвенции не используется понятие «широкомасштабные проекты в об-

[6] For the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons: Convention of 23.10.2009. URL: http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/0541BB5F1E5A133BC12576 B900547976/$file/Convention(En).pdf (accessed: 17.05.2012).

ласти развития», в отличие от Руководящих принципов и Протокола по вопросу защиты ЛПВС и оказания им помощи. Вместо него используется термин «проект». Такая формулировка представляется наиболее удачной, поскольку является более широкой.

Определение понятия «экологический мигрант» также разрабатывалось различными международными организациями. Наиболее часто цитируемым определением является определение, разработанное в рамках ЮНЕП и предложенное Эссамом эль-Гиннави, согласно которому экологические беженцы – это лица, которые были вынуждены покинуть свое обычное место жительства временно или на неопределенное время по причине причинения значительного вреда окружающей среде (природных катастроф и/или антропогенных катастроф), подвергающего опасности их жизнь и/или оказывающего серьезное влияние на качество их жизни.

Согласно определению МОМ[7], экологические мигранты – это лица или группы лиц, которые по серьезным причинам внезапного или постепенного изменения окружающей среды, негативно сказывающегося на их жизнедеятельности или условиях жизни, вынуждены покинуть свое обычное место жительства или по своему желанию покидают его на определенное или неопределенное время и мигрируют в пределах свой страны или за ее пределы. Таким образом, согласно позиции МОМ экологические мигранты – это не только мигранты, мигрировавшие в связи с чрезвычайными экологическими обстоятельствами, но и те из них, перемещение которых вызвано ухудшающимся качеством окружающей среды; перемещение по экологическим причинам может иметь место как в пределах границ государства, так и за их пределами; оно может быть краткосрочным и долгосрочным; миграция может быть как вынужденной, так и добровольной.

Необходимость миграции по экологической причине как основной нашла отражение в определении, которым руководствова-

---

[7] IOM Council Discussion note: Migration and the Environment. 1 November 2007. MC/INF/288. P. 2–3. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf (accessed: 19.05.2012); Migration, Climate Change and the Environment. Definitional Issues. URL: http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/migration-climate-change-and-environment/definitional-issues (accessed: 19.05.2012).

лись участники Международного симпозиума по миграции населения в связи с экологическими причинами и последствиям массовой миграции. В ходе работы симпозиума использовался термин «лица, перемещенные по экологическим причинам» (environmentally displaced persons). Под ним понимались лица, которые перемещаются в пределах страны своего обычного места жительства или пересекли международную границу и для которых деградация, ухудшение или разрушение окружающей среды является основной причиной их перемещения, хотя и не обязательно единственной.

УВКБ ООН, МОМ и Группа по политике в отношении беженцев избрали данный термин для использования в своей работе как наиболее удачный[8]. Ведь термин «беженец» подразумевает наличие у лица ряда прав и обязанностей, предусмотренных международным правом, тогда как статус экологических мигрантов не определен.

Как мы видим, государства, международные организации универсального и регионального характера, а также юристы-международники различных стран пока не выработали единого подхода к определению понятия лиц, которые вынужденно или добровольно перемещаются как в пределах отдельного государства, так и за его пределы по экологическим причинам. Полагаем, решение данной фундаментальной задачи должно быть найдено, прежде всего, в рамках самой Организации Объединенных Наций, ее специализированных и вспомогательных учреждений при тесном сотрудничестве с региональными международными организациями, так как некоторые из них в решении этого вопроса достигли определенного прогресса.

[8]Protecting the Rights of the Stateless. Preparing for Environmental “Refugees” III. Addressing the needs of Urban Refugees // UNHCR. P. 12.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАДМИССИЕЙ

Кажаева Ольга Сергеевна

кандидат юридических наук
kazhaeva_olga@mail.ru

Правовое регулирование реадмиссии выходит за рамки юрисдикции одного государства, так как «вопросы реадмиссии касаются внешней для государств миграции и могут быть решены только совместными усилиями всех заинтересованных стран посредством заключения международных соглашений»[1].

Процесс заключения соглашений о реадмиссии и соответственно сложности, которые могут возникнуть при их заключении и реализации, регионально могут отличаться.

Государства уже в рамках переговорных процессов по заключению соглашений о реадмиссии предпринимают попытки по предугадыванию и выработке возможных вариантов решения проблем, которые могут возникнуть в процессе применения реадмиссии, например, установление четких сроков подачи запроса, рассмотрения запроса и ответа на запрос во избежание затягивания процесса реадмиссии, также определение органов, ответственных за реадмиссию с целью установления межведомственного сотрудничества и обмена информацией об образцах документов, подтверждающих гражданство того или иного лица.

Несмотря на это, есть ряд общих проблем, с которыми государства в независимости от региона могут столкнуться в процессе реадмиссии. К ним можно отнести:

- «финансовые затраты;
- различия в подходах к регулированию вопросов миграции проведению миграционной политики;
- трудности в идентификации лиц, подлежащих реадмиссии;

---

[1] Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18. Подробнее см.: Кажаева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. … канд. юрид. наук. М., 2014.

– наличие необходимости совершенствования механизмов межведомственного взаимодействия;

– отсутствие единой системы учета мигрантов и эффективного информационного обмена между заинтересованными ведомствами государств» и т.д.[2]

Государства также могут столкнуться с многочисленными злоупотреблениями со стороны мигрантов в части заявления ходатайств о предоставлении убежища или признания беженцем, а также со случаями, когда невозможно установить гражданство лица, его последнее место жительство или когда лицо не имеет гражданства какого-либо государства.

Для осуществления процедуры реадмиссии необходим обмен информацией между государствами, включая «персональные данные лиц, подлежащих реадмиссии», но зачастую он может быть осложнен тем, что «лица, подлежащие реадмиссии, не соглашаются вернуться на территорию запрашиваемого государства и всячески уклоняются от сотрудничества с миграционными органами, а следовательно, получить согласие этих лиц на обработку их персональных данных бывает практически невозможно» . Соответственно, «потребовалось расширить перечень случаев, при которых согласия субъекта персональных данных для их передачи не требуется».

Рассмотрим некоторые проблемы, возникающие при применении реадмиссии и присущие государствам европейского региона и государствам Содружества Независимых Государств.

Согласно нормам обычного международного права государства обязаны принимать обратно своих граждан. Однако в силу различных обстоятельств государства, запрашивающие и запрашиваемые, заинтересованы в осуществлении реадмиссии в совершенно различной степени. Если для запрашивающих государств

---

[2] Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения (Т. 1). М.: Бюро Международной организации по миграции в г. Москве, 2009. С. 24; Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. М.: ВАКО, 2014. С. 387; Плюгина И. В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 114–124.

ценно именно удаление незаконных мигрантов со своей территории, то запрашиваемые государства часто требуют явного преимущества или выгод в обмен на заключение соглашений о реадмиссии[3]. Таким образом, можно говорить о том, что запрашиваемые государства обычно рассматривают заключение соглашений о реадмиссии как возможность для продвижения своих интересов в других областях политики.

В этом ключе необходимо отметить, что требование ЕС о включении положений о реадмиссии в соглашения об ассоциации и сотрудничестве с третьими странами по сути отражают дисбаланс сил между сторонами[4].

Увязывание вопросов миграции с иными направлениями политики ЕС, в случае отсутствия должного сотрудничества по миграции со стороны третьих стран, может привести к приостановлению оказываемых им мер помощи и поддержки или прекращению взаимовыгодных форм сотрудничества.

Также для Европейского союза характерно заключение соглашений о реадмиссии с третьими странами как на уровне Союза, так и на национальном уровне (государствами-членами). Безусловно, соглашения ЕС о реадмиссии с третьими странами очень подробно составлены и создают условия для заключения более конкретных двусторонних исполнительных протоколов. Но данные соглашения ЕС не дают возможность договаривающимся сторонам быстро реагировать и принимать срочные меры в кризисных ситуациях, «например, когда государство-член сталкивается с ситуацией внезапного притока мигрантов из определенной третьей страны», так как тогда необходимо ждать принятия новой переговорной директивы Советом, а затем окончания переговоров на уровне Сообщества[5].

Таким образом, Европейский союз зачастую на практике сталкивается с нежеланием или «неподготовленностью» многих третьих стран заключать и реализовывать соглашения о реадмис-

---

[3] Coleman N. European readmission policy. Third country interests and refugee rights. Leiden: Koninklijke Brill NV, The Netherlands, 2009. P. 39.

[4] Lomba S.D. The right to seek refugee status in the European Union. Intersentia Publishers, New York, USA, 2004. P. 155.

[5] Coleman N. European readmission policy. Third country interests and refugee rights. Leiden: Koninklijke Brill NV, The Netherlands, 2009. P. 205.

сии. Для решения данной проблемы ЕС прибегает к следующим инструментам воздействия: упрощение визового режима, оказание финансовой, технической помощи, оказание помощи с целью развития третьих стран, создание партнерств по мобильности.

Относительно сложностей, с которыми могут столкнуться государства-участники Содружества Независимых Государств необходимо отметить следующее.

Нередка ситуация, в которой Российской Федерации согласно существующему обязательству по соглашению с третьим государством о реадмиссии передается гражданин государства-участника СНГ, так как он въехал в это третье государство с территории Российской Федерации. Основной сложностью здесь видится то, может ли Российская Федерация возвращать это лицо в последующем в порядке реадмиссии в государство его гражданства, которым является государство-участник СНГ, при условии существования безвизового режима между странами. Решение данного вопроса возможно следующими способами: во-первых, путем закрепления в соглашении с третьим государством прямой ссылки на право РФ осуществления именно процедуры реадмиссии в государство происхождения лица, но здесь надо понимать, что для этого требуется наличие заключенного соглашения с последним. Здесь может возникнуть вопрос о том, что реадмиссируемое лицо в условиях безвизового режима в рамках СНГ сможет опять вернуться на территорию РФ. Необходимо отметить, что первично требует решения вопрос возвращения гражданина государства СНГ на родину с территории РФ, что связано с защитой государственного суверенитета РФ, во-вторых, лицо в дальнейшем бесспорно может вернуться в РФ в условиях безвизового режима, но с соблюдением законно установленной процедуры въезда на территорию РФ, в-третьих, с принятием вышеуказанного положения договаривающимися странами, одной из которых является РФ, решается вопрос затрат на содержание лица.

Во-вторых, Российская Федерация, соглашаясь на такие условия, заранее невыгодные для нее, имеет право осуществить при надлежащих обстоятельствах депортацию или административное выдворение лица, переданного ей в порядке реадмиссии, даже при наличии безвизового режима со страной его происхождения, а также при непроявлении последней желания принять это лицо. В

данном случае решается вопрос относительно незаконного нахождения лица для государства его реадмиссирующего, но перед РФ встает много иных вопросов, так как лицо не является гражданином РФ, но передано РФ в связи с тем, что оно въехало в третье государство с территории РФ, и рассматривается оно РФ не как турист или иной законно въехавший на ее территорию иностранный гражданин, а как лицо, переданное в порядке реадмиссии.

Решение такой проблемы как нежелание большинства государств-участников СНГ заключать соглашение о реадмиссии видится в заключении таких соглашений пакетным режимом[6]. Например, Российская Федерация желает заключить соглашение о реадмиссии с каким-либо государством-участником СНГ для этого она прибегает к использованию «пакетного режима», то есть одновременно совмещает заключение соглашения о реадмиссии с заключением иного соглашения в сфере, представляющей интерес для этого конкретного государства-участника.

Решать вопрос о привлечении государств-участников СНГ к заключению соглашений о реадмиссии РФ может, опираясь на опыт проведенных переговоров по ранее заключенным соглашениям РФ о реадмиссии с государствами-участниками СНГ. Например, «значимым промежуточным итогом в работе по подготовке соглашений о реадмиссии с некоторыми странами СНГ – Арменией, Казахстаном, Молдовой и Таджикистаном – стало обсуждение вопросов регулирования реадмиссии на заседаниях межправительственных комиссий по экономическому сотрудничеству и закрепление в протоколах этих заседаний поручений по активизации работы в реадмиссионном направлении. Это придало импульс дальнейшей работе по подготовке соглашений с Казахстаном и Молдовой»[7]. Этот пример, показывает, что привлекать внимание государств к проблеме реадмиссии можно не только на специальных встречах, посвященных миграции или непосредственно реадмиссии, но и на заседаниях, посвященных иным вопросам сотрудничества государств-участников СНГ.

---

[6] Яковлев В. Путь к безвизовым соглашения. URL: http://fms45.ru/pressa/public/980-put-k-bezvizovym-soglashenijam.-vitalijj-jakovlev.html (дата обращения 04.11.2014 г.).

[7] Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 20.

Кроме обозначенных, реадмиссия ставит перед государствами проблемы общетеоретического порядка, имеющие конкретные практические последствия: соотношение прав человека и обязанности государств принять назад собственных граждан, а также правомерность высылки (реадмиссии) лиц, которым отказано в получении статуса беженца.

На конференции посвященной кодификации международного права, проходившей в 1930 г. в Гааге, «Подготовительный комитет выразил мнение о том, что государства имеют безусловное обязательство принимать назад всех своих граждан, высылаемых с территории других государств. По итогу Конференции был принят Протокол, подтверждающий существование обязательства государств происхождения принять назад своих граждан, но он в силу так и не вступил»[8].

Сегодня в международном публичном праве содержится фундаментальное право любого лица покидать любую страну, включая свою собственную, и право вернуться в страну своего гражданства. Оно закреплено такими международно-правовыми документами, как 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. (п. d (ii) ст. 5), Протокол № 4 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней» от 16 сентября 1963 г. (ст. 2).

«Реадмиссия собственных граждан является обязанностью государства в соответствии с обычным международным правом. Это утверждение основывается на праве каждого гражданина на возвращение в свою страну происхождения, следствием которого должна быть обязанность каждого государства это исполнить»[9].

---

[8] Hailbronner K. Readmission agreements and the obligation on states under public international law to readmit their own and foreign national. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1997. P. 7.

[9] Gillade K. Readmission agreements concluded by the EU: Masterproef van de opleiding «Master in de rechten»: 00602610. Universiteit Gent, Academiejaar 2010-2011. URL:

В международных договорах по правам человека содержится положение относительно обязанности государств принять назад собственных граждан. В решении Европейского суда по делу Д. против Великобритании 1997 г. данное положение находит свое отражение. Здесь указано, что в международном праве есть принцип, согласно которому исключается право государства отказывать во въезде и проживании своим собственным гражданам[10].

При этом надо отметить, что существование обязанности принять назад гражданина, ходатайствующего о въезде на родину, не отождествляется государствами с обязанностью сотрудничать между собой в деле реадмиссии. Во втором случае государства гораздо более склонны к уклонению от выполнения конкретных действий, чем в первом.

Необходимо отметить, что в международном публичном праве не содержится обязательства государств о приеме в порядке реадмиссии граждан третьих стран, следовательно, соглашения о реадмиссии создают такую юридическую обязанность для договаривающихся государств[11].

Рассмотрим соотношение реадмиссии с обязательствами в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище. «Высылка является спорной темой в международном праве, так как в определенных ситуациях может возникнуть риск высылки нелегальных трудящихся к месту, где он или она могут быть подвергнуты преследованиям»[12]. Следовательно, создается риск нарушения принципа

---

http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/173/RUG01-001787173_2012_0001_AC.pdf (дата обращения 04.11.2014 г.

[10] European Court of Human Rigths, Case of D. v. the United Kingdom, 30240/96, Chamber Judgment [1997] ECHR 25 (2 May 1997). URL: http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1997/25.html (дата обращения 04.11.2014 г.).

[11] Klaassen M. The compatibility of third country nationals clauses in readmission agreements with the principle of non-refoulement: Master Dissertation, Master of European law: 0873217. Leiden University, 2010. URL: http://media.leidenuniv.nl/legacy/dissertation-mark-klaassen.pdf (дата обращения 04.11.2014 г.); См. также: Arnarsson B.F. Readmission Agreements: Evidence and prime concern: Master Thesis in International Law. Lund: University of Lund, Faculty of Law, 2007. P. 12.

[12] Klaassen M. The compatibility of third country nationals clauses in readmission agreements with the principle of non-refoulement: Master Dissertation, Master of European law: 0873217. Leiden University, 2010. URL: http://media.leidenuniv.nl/legacy/dissertation-mark-klaassen.pdf (дата обращения 04.11.2014 г.).

международного права – принципа невысылки. Иным важным вопросом, который возникает перед государствами, является осуществление высылки таким образом, чтобы она не нарушала права и свободы человека и гражданина.

Принцип невысылки был описан в Глобальных консультациях по международной защите Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН следующим образом: «принцип невысылки, закрепленный в статье 33 Конвенции о статусе беженцев включает в себя любые меры, применимые к государству, которое может иметь эффект возвращения лиц, ищущих убежище или беженцев на границы территорий, где его жизни или свободе угрожает опасность, или где он или она находится под угрозой преследования»[13]. Таким образом, возвращение лица возможно только с соблюдением принципа «безопасной третьей страны».

Принцип невысылки или невыдворения можно рассматривать как принцип обычного международного права. Картахенская декларация о беженцах 1984 г. определяет, что принцип невысылки является императивным в отношении беженцев[14]. Также принцип невысылки можно встретить в следующих международных конвенциях:

- Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. (ст. 3 гласит, что «государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток»)[15];

---

[13]Там же; См. также: Киселева Е.В. Невысылка беженцев и соглашения о реадмиссии // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17 апреля 2006 г. / отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во РУДН, 2006. С. 183–187.

[14] Goodwin-Gill G. S. The Refugee in International Law. Oxford: Clarendon Press, 1998. P. 444f; Масловский В. Эволюция принципа невысылки в международном праве и проблемы его закрепления в законодательстве Республики Беларусь // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 1. URL: http://www.evolutio.info/content/view/469/53/ (дата обращения 04.11.2014 г.).

[15]Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 39/46. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и

• Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 7 гласит, что «никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающему его достоинство обращению или наказанию»)[16]. Это положение явно не относится к высылке, но «неявно запрещает возвращение человека в место, где он может подвергнуться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию»[17];

• Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ст. 3 – «никто не должен подвергаться пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию»)[18]. Слово «никто», используемое в данном положении означает, что ни один человек не должен подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию, включая незаконных мигрантов.

В статье 19 (2) Хартии основных прав ЕС от 7 декабря 2000 г. указано, что «никто не может быть сослан, выслан или экстрадирован в государство, в котором существует серьезная опасность того, что ему может быть вынесен смертный приговор, что он может подвергнуться пыткам или другим видам бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения или наказания»[19]. В статье 6 Договора о ЕС, где содержатся общие принципы права ЕС, данный принцип не указан.

наказания от 10 декабря 1984 // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. М., 1989. С. 115-125.

[16] Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200 А (XXI). Международный пакт о гражданских и политических правах. 16 декабря 1966 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 44–58.

[17] Klaassen M. The compatibility of third country nationals clauses in readmission agreements with the principle of non-refoulement: Master Dissertation, Master of European law: 0873217. Leiden University, 2010. URL: http://media.leidenuniv.nl/legacy/dissertation-mark-klaassen.pdf (дата обращения 04.11.2014 г.).

[18] Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Рим // Собрание законодательства РФ. 08.01.2001. № 2. Ст. 163.

[19] Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326. −26/10/2012. P. 391–407. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/(дата обращения 04.11.2014 г.).

Необходимо также рассмотреть высылку лиц, не нуждающихся в международной защите, то есть «лиц, которые искали международной защиты и после надлежащего рассмотрения их заявления о предоставлении убежища в рамках справедливой процедуры были признаны не соответствующими критериям Конвенции 1951 г., а также не нуждающимися в международной защите в соответствии с иными международными обязательствами или национальным законодательством»[20].

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. содержит запрет принудительного возвращения при наличии обоснованных опасений преследования[21].

Несмотря на то, что лица, которым отказано в предоставлении статуса беженца, не подпадают под компетенцию УВКБ ООН, последнее уделяет большое внимание вопросу возвращения таких лиц. Например, в 2002 г. была принята Программа УВКБ ООН по защите, которая в качестве одной из задач УВКБ ООН определила возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите[22]. Данная Программа установила, что «на основе консультаций с УВКБ ООН, МОМ, неправительственными организациями, государствам предлагается разработать двусторонние и региональные соглашения о повторном приеме (договоры о реадмиссии) для содействия возвращению и повторному приему лиц, не нуждающихся в международной защите, в соответствии с принципами гуманности и полного соблюдения прав человека без использования насильственных средств»[23].

---

[20] Салеев И. Возвращение лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, и нелегальных мигрантов // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 2. URL: http://www.evolutio.info/content/view/1329/215/ (дата обращения 04.11.2014 г.).

[21]Моргун Ю.Ф. Возвращение и реадмиссия в соответствии с международными стандартами // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 4. URL: http://www.evolutio.info/content/view/804/232/ (дата обращения 04.11.2014 г.).

[22] Программа по вопросу о защите. Женева: УВКБ ООН, 2003. С. 49.

[23] Салеев И. Возвращение лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, и нелегальных мигрантов // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 2. URL: http://www.evolutio.info/content/view/1329/215/ (дата обращения 04.11.2014 г.).

Соглашения о реадмиссии содержат положения о том, что они не нарушают обязательств государств по иным договорам, но конкретных положений о возвращении лиц, которым отказано в получении статуса беженца, такие соглашения не содержат. Несмотря на отсутствие положений о реадмиссии такой категории лиц, государства прибегают к их реадмиссии на практике[24]. Таким образом, возвращение и прием государствами гражданства, постоянного места жительства или третьей страной лиц, которым отказано в получении статуса беженца, осуществляется без различия на категории возвращаемых лиц, то есть они приравниваются к незаконным мигрантам. Это можно считать справедливым и объяснить тем, что с момента получения отказа в удовлетворении ходатайства о получении статуса беженца лица утрачивают законные основания нахождения на территории государства, рассматривающего и приявшего неудовлетворительное решение относительно ходатайства.

Среди проблем, затрагиваемых применением соглашений о реадмиссии к такой категории лиц, необходимо указать, что государства должны соблюдать принцип безопасной третьей страны, то есть страны, в которой лицу не будет угрожать какая-либо опасность[25].

В 1994 г. Европейская комиссия выразила мнение, что в основе ограничительной политики всегда должна быть защита основных прав человека[26]. Это видится абсолютно правильным.

Подытоживая отметим, что в качестве общих сложностей, с которыми государства могут столкнуться на практике при заключении и реализации соглашений о реадмиссии, можно выделить нежелание государств происхождения незаконных мигрантов заключать соглашения о реадмиссии с принимающими их странами, что также связано с потерей денежных переводов, неподготовлен-

---

[24] Coleman N. European readmission policy. Third country interests and refugee rights. Leiden: Koninklijke Brill NV, The Netherlands, 2009. P. 223.

[25] УВКБ ООН, Программа защиты, 2002. URL: http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Protection%20programme_2002.pdf (дата обращения 04.11.2014 г.).

[26] Klaassen M. The compatibility of third country nationals clauses in readmission agreements with the principle of non-refoulement: Master Dissertation, Master of European law: 0873217. Leiden University, 2010. URL: http://media.leidenuniv.nl/legacy/dissertation-mark-klaassen.pdf (дата обращения 04.11.2014 г.).

ностью государств происхождения к осуществлению реадмиссии; финансовыми затратами как на содержание лиц, подлежащих реадмиссии, так и на осуществление самой процедуры реадмиссии; существующими различиями в подходах к регулированию вопросов миграции; отсутствием единой системы учета мигрантов или нежеланием государств предоставлять соответствующую информацию.

Если говорить про соотношение прав человека на возвращение в государство его гражданства и обязанностью государств принять назад собственных граждан, то необходимо сказать о том, что право лиц покидать любую страну, включая свою собственную, и право лиц вернуться в страну своего гражданства закреплено в качестве фундаментального права в международно-правовых документах, посвященных правам человека. Обязанность государства принять собственных граждан следует из вышеуказанного права лица. Обязанность государства принять граждан третьих стран в международном праве не закреплена. Заключение соглашений о реадмиссии решает данный вопрос, оговаривая, что реадмиссия незаконного мигранта, как правило, осуществляется в государство его гражданства или постоянного места жительства, а также в государство, с территории которого данное лицо прибыло. Это делается также с целью привлечения к ответственности государства, позволившего незаконно со своей территории осуществить въезд на территорию другого государства.

ВЫЯВЛЕНИЕ ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В ЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНЕ: ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАКТИКИ

Каса Ильда

студентка Юридического института РУДН
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; kasaildar@gmail.com

Несомненно в сфере защиты прав жертв торговли людьми ключевые вопросы – это вопросы, касаюшихся правового положения жертв торговли людьми, мер, принятые для защиты данной категории лиц, сотрудничества между европейскими органами по торговле людьми. Но на самом деле, я считаю, что первоначальный момент по защите жертв торговлю людьми – это их выявление, которое сомо по себе является трудным.

В 2012 г. государства-члены ЕС сообщили в общей сложности о 10 998 выявленных и предполагаемых жертв. За 2010–2012 гг., в ЕС были зарегистрированы 30 146 человек в 28 государствах-членах (среди которых 80 % являлись жнщинами (квалификация по полу), 69 % – сексуальная экспуатация, 19 % – принудительный труд, 12 % – другие формы эксплуатации, такие как извлечение органов или продажа детей (по форме эксплуатации))[1].

Хотя юридическое определение торговли людьми существует с 2000 года (Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.), количество выявленных жертв торговли людьми остается на низком уровне[2].

Сегодня наиболее распространенным и, пожалуй, очевидным вызовом для выявления жертв торговли людьми является скрытый характер преступления. Многие жертвы ввозятся в стра-

---

[1] Eurostat. Trafficking in Human Beings. 2014 edition. P. 10.

[2] Venla Roth. Defining Human Trafficking and Identifying Its Victims: A Study on the Impact and Future Challenges of International, European and Finnish Legal Responses to Prostitution-Related Trafficking in Human Beings. MartinusNijhoff Publishers, 2011. P. 118.

ну нелегально от торговцев, которые используют незаконный въезд как форму контроля. Такие потерпевшие, как правило, не знают своих прав, не понимают законов государства пребывания или язык, на котором говорят местные жители. Как международные, так и внутренние жертвы торговли людьми часто

Часть проблемы связана с возможностью того, что жертвы торговли людьми могут рассматриваться в качестве нелегальных мигрантов, проституток и наказываться или возвращаться в свои страны без получения какой-либо помощи[3]. Государства не очень готовы защищать права нелегальных мигрантов или иностранных проституток, которые вызывают проблемы для общественного порядка. Государства имеют суверенное право решать, кому позволено въезжать и находиться в пределах государственной территории.

Положения в отношении идентификации жертв торговли людьми содержатся в статье 10 Конвенции СЕ о противодействии торговле людьми 2005 г. Конвенция СЕ признает, что неправильная идентификация жертв может повлечь за собой нарушения её фундаментальных прав. Согласно п. 127 Пояснительного доклада к Конвенции СЕ для защититы жертв торговли людьми и оказания им помощи, государства-участники должны обеспечить, чтобы жертвы были надлежащим образом идентифицированы[4].

---

[3] Explanatory report of the CoE Trafficking Convention (2005), para. 128.

[4] Статья 10 – Выявление жертв 1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы штаты их компетентных органов были укомплектованы сотрудниками, которые прошли необходимую подготовку и специализируются на предотвращении торговли людьми и борьбе с ней, на выявлении жертв, в частности, детей и оказании им помощи, а также чтобы различные заинтересованные органы осуществляли сотрудничество друг с другом и с соответствующими организациями, выполняющими функции по оказанию помощи, с тем чтобы иметь возможности для выявления жертв при надлежащем учете особого положения женщин и детей и выдачи, в надлежащих случаях, видов на жительство на условиях, предусмотренных в статье 14 настоящей Конвенции.8 2. Каждая Сторона принимает такие законодательные или другие меры, которые могут потребоваться для выявления жертв, сотрудничая в случае необходимости с другими Сторонами и с организациями, выполняющими функции по оказанию помощи. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы, при наличии у компетентных органов разумных оснований полагать, что то или иное лицо стало жертвой торговли людьми, это лицо не было выдворено с ее территории до завершения процесса его идентификации соответствующими органами в качестве жертвы преступления, признанного в качестве такового в

Следует отметить, что «разумные основания полагать, что лицо стало жертвой торговли людьми» создают достаточную причину, чтобы не выдворять человека с территории принимающего государства. Абсолютной уверенностью виктимизации, таким образом, не требуется[5]. В Пояснительном докладе, в частности, отмечается, что «выявление жертв торговли людьми – это процесс, который требует времени»[6]. До завершения процесса идентификации человека принимаются меры по предоставлению необходимой помощи, предусмотренные в пп. 1 и 2 ст. 12 и выдается вид на жительство на условиях, предусмотренных в статье 14 Конвенции[7]. Парламентская Ассамблея предложила ввести право апеллировать к независимым и беспристрастным органам, против решения не определить лицо как жертву торговли людьми[8], но Комитет Ad hoc, который был создан для работы над проектом Конвенции СЕ, не включил такого права в окончательный вариант Конвенции.

Процесс выявления жертв, предусмотренный в статье 10, является автономным по отношению к возможному уголовному производству в отношении торговцев людьми, поэтому не требуется наличия уголовного обвинения ни для начала, ни для окончания процесса идентификации[9]. Разумеется, что Конвенция не могла не предоставить деятм специальную защиту. Именно п. 3 Конвенции направлен на учет того обстоятельства, что дети нуждаются в особых мерах защиты, но при этом иногда бывает сложно определить, является ли лицо старше или моложе 18 лет. Поэтому этот пункт обязывает исходить из того, что жертва является ребенком в случае наличия разумных сомнений относительно её возраста. Пока её возраст не будет установлен, в отношении неё должна приниматься специальные меры защиты в соответствии с её правами, как

соответствии со статьей 18 настоящей Конвенции, и могло бы воспользоваться помощью, предусмотренной в пунктах 1 и 2 статьи 12. 3. В случае отсутствия уверенности в отношении возраста жертвы и если имеются основания полагать, что она является ребенком, то она считается ребенком, и в отношении нее принимаются специальные меры защиты, пока ее возраст не будет установлен.

[5] Explanatory report of the CoE Trafficking Convention (2005), para. 132.

[6] Explanatory report of the CoE Trafficking Convention (2005), para. 131.

[7] Explanatory report of the CoE Trafficking Convention (2005), para. 127-137.

[8] Parlamentary Assembly, Opinion No. 253 (2005) on the Draft Council of Europe convention on action against trafficking in human beings, 26 January 2005, para. 138.

[9] Explanatory report of the CoE Trafficking Convention (2005), para. 134.

они определены, в частности, в Конвенции ООН о правах ребенка[10].

Если сравнить правовую основу СЕ и ЕС по вопросу об идентификации жертв торговли людьми, то безусловно можно сказать, что в рамках ЕС этот вопрос рассматривается более подробно.

Главным источником здесь является Директива 2011/36/ЕС и Стратегия ЕС по отношению к искоренению торговли людьми 2012–2016 гг.

Директива обязывает государства-члены установить соответствующие механизмы, направленные на раннее выявление жертв торговли людьми, в сотрудничестве с соответствующими организациями (п. 4 ст. 10). Согласно п. 4 Директивы должны быть предусмотрены меры, такие как поддержка для развития основных общих показателей союза по идентификации жертв торговли людьми, путем обмена передовым опытом между всеми заинтересованными структурами, в частности, общественных и частных социальных услуг.

В рамках приоритета Стратегии 'Выявление, защита и оказание помощи жертвам торговли людьми' Стратегия предусматривает конкретные меры для улучшения идентификации жертв торговли людьми. Существуют 4 действия, которые перечисляет данный приоритет: создание национальных и транснациональных механизмов; идентификация жертв; защита детей – жертв торговли людьми; предоставление информации о правах жертв. Действие 2 предусматривает разработку руководящих принципов в 2014 году для лучшего выявления жертв торговли людьми и разработку конкретных рекомендаций для консульских служб и пограничников по идентификации жертв торговли людьми. Пока никаких принципов по улучшемнию выявления жертв не было принято, зато в 2013 г. было принято Руководство по идентификации жертв торговли людьми, особенно для консульских служб[11].

---

[10] Explanatory report of the CoE Trafficking Convention (2005), para. 136.

[11] Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings Especially for Consular Services. European Union, 2013. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf.

Стратегия также подчеркивает трудный харакер процесса выявления жертв торговли людьми. Тем не менее, люди из разных слоев общества потенциально могут вступить в контакт с жертвой. Это имеет решающее значение для выявления потенциальных жертв, так что любой, кто имеет отношения с жертвой торговли людьми может лучше налаживать связь между жертвой, полицией и органам прокуратуры, чтобы лучше расследовать и наказывать торговцев. В то же время, должны быть созданы механизмы защиты и оказания помощи жертвами торговли людьми[12].

ОБСЕ непосредственно принимает участие в этом процесе, помогая укреплению соответствующих институтов на местном и национальном уровнях[13]. Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 1107 Добавление к плану действий обсе по борьбе с торговлей людьми «Спустя одно десятилетие»[14] рекомендует, чтобы соответствующие государственные органы идентифицировали лиц в качестве ставших объектом торговли людьми и пострадавших от злоупотребления правами человека, как только появляются разумные основания считать, что они стали жертвами торговли людьми, и в соответствии с национальными законодательством обеспечить, чтобы жертвам торговли людьми была оказана помощь еще до начала расследования; обеспечить, чтобы эта помощь не была обусловлена готовностью жертвы участвовать в судебном разбирательстве без ущерба для национальных правил относительно условий проживания жертв на территории государства; принять согласно национальному законодательству надлежащие меры, с тем чтобы соответствующие НПО, профсоюзы и службы социального обеспечения через национальный механизм передачи и рассмотрения дел (НМПР) или другие соответствующие структуры могли инициировать оказание помощи жертвам всех форм торговли людьми; содействовать, по мере возможности, упрощению для

---

[12] 2.1. PRIORITY A: Identifying, protecting and assisting victims of trafficking. P.6.

[13] Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство. С. 8. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/13968?download=true>

[14] Решение № 1107 Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми «Спустя одно десятилетие». PC.DEC/1107. 6 декабря 2013. URL: http://www.osce.org/ru/pc/110380?download=true.

соответствующих НПО процедур получения от компетентных органов разрешений для доступа к государственным учреждениям, включая органы социального обслуживания.

Согласно этому решению Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в рамках существующих ресурсов собирает и представляет государствам-участникам соответствующую информацию о лучшей практике, связанной с идентификацией, оказанием помощи и возвращением лиц, ставших объектом торговли, в страны происхождения.

В рамках ОБСЕ была принята еше концепция Механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне (МПЖ), которая на мой взгляд, очень полезная, так как является практическим инструментом по решению проблем, которые связанны с осуществлением борьбы с торговлей людьми. В основе каждого из Механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне лежит процесс идентификации предполагаемых жертв торговли людьми заинтересованными субъектами, а также сотрудничество между такими структурами[15]. В соответствии с аналитическим исследованием, проведённым в Италии, в результате активной работы по поиску предполагаемых жертв торговли людьми, проводимой неправительственными организациями, местными властями и с помощью горячих линий, идентифицируется более 40% всех жертв торговли людьми. Более 22 % жертв идентифицируются клиентами проституток и другими лицами. И только 13,9% жертв торговли людьми, которые нуждались в помощи, были идентифицированы и перенаправлены полицией[16]. Принимая во внимание сложность и великое множество различных отношений, возникающих во время преступления торговли людьми, задача по идентификации жертв внешними субъектами, включая социальных работников и полицию, становится всё более трудной.

---

[15] ОБСЕ/БДИПЧ. Практическое руководство. Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне. 2004. С. 21. URL: http://www.osce.org/ru/odihr/13968?download=true.

[16]On the Road, Article 18: Protection of Victims of Trafficking and the Fight against Crime (Italy and the European Scenarios). Research report (Мартинсикуро, 2002 г.), С. 88.

Процесс выявления жертв торговли людьми является началом предоставления жертвам статуса «жертвы», аоэтому он должен базироваться на уважении мнений и свободы выбора самих идентифицируемых жертв торговли. Оним словом, процесс выявления жертвы торговли людьми должен быть неотъемлемой частью механизма защиты жертв, основанного на стандартах соблюдения прав человека.

24 НОЯБРЯ 2015 ГОДА – СОГЛАСОВАННЫЙ СРОК ОКОНЧАНИЯ ДЕЙСТВИЯ НЕМАШИНОСЧИТЫВАЕМЫХ ПАСПОРТОВ: ЗНАЧЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ, ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

Киселева Екатерина Вячеславовна

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов
ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

Документы, удостоверяющие личность в международно-правовой сфере, именуются проездными документами (от англ. «*travel documents*». Другим вариантом перевода является «документ для поездок за границу»[1]), ибо главным их назначением является опосредование пересечения государственных границ[2]. При этом равновеликое значение имеют как содержание, так и форма: данных в документе должно быть достаточно для утверждения, что предъявивший документ человек является тем, на чье имя документ выписан, а форма обеспечивает защиту от фальсификации, подделки и незаконного использования.

Наиболее распространенным видом проездных документов является паспорт. Этимологическое значение слова «паспорт» состоит в разрешении на проезд через порт или ворота (от франц. *port* или *porte*, соответственно)[3], а в целом представляет собой «документ, свидетельствующий личность предъявителя, право на отлучку из постоянного местожительства или на выезд заграницу»[4]. Паспорт может быть также определен как «одно из средств

---

[1] См., например: Приложение к Рекомендации N R (2005) 7 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о документах, удостоверяющих личность, и документах для поездок за границу и борьбе с терроризмом от 30 марта 2005 года. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_669.

[2] См.: Lloyd M. The passport: The history of man's most travelled document. Stroud, UK: Sutton Publishing, 2003. P. 29.

[3] Ibid. P. 26.

[4] Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона, URL: http://slovari.yandex.ru/art.xml?art=brokminor/31/31279.html&encpage=brokminor&mrkp=http%3A//hghltd.yandex.com/yandbtm%3Furl%3Dhttp%253A//encycl.yandex.r

государства для отслеживания населения, дающее правительству точную информацию об индивидуальном гражданине, включая ее/его въезд и выезд с государственной территории»[5]; «документ, удостоверяющий личность, который требуется государством от въезжающих на его территорию иностранцев»[6].

Виды паспортов, выдаваемых в том или ином государстве зависят от положений внутреннего законодательства, в большинстве государств предусматривается, как минимум два вида паспортов: обычные и дипломатические[7]. Но существуют и другие: служебные, официальные, коллективные и т.д.

В контексте международно-правового регулирования миграции важнейшим предназначением паспортов является надежность содержащихся в нем данных о его обладателе и указание на государство гражданства, которое в случае необходимости будет обязано принять назад своего гражданина. Последнее является одним из важнейших последствий использования паспортов для межгосударственных отношений, ведь паспорта затрагивают в основном внутригосударственную сферу правового регулирования[8]. «Возвратимость» связана с обязанностью государств принимать назад

---

u/texts/brokminor/31/31279.html%26text%3D%25EF%25E0%25F1%25EF%25EE%25F0%25F2%26reqtext%3D%25EF%25E0%25F1%25EF%25EE%25F0%25F2%253A%253A31779%26%26isu%3D2.

[5] Salter M.B. Rights of passage: The passport in international relations. London: Boulder, Lynne Rienner publishers, 2003. P. 101.

[6] Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. Oxford: Oxford University Press, 1978. P. 25.

[7] См.: Абашидзе А.Х., Федоров М.В., Чистоходова И.А. Право внешних сношений. М.: РУДН, 2007. С. 103; Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review. 1970-1971. Vol. 12. P. 806-807.

[8] Ibid.

собственных граждан[9] и значением паспорта для определения гражданства[10].

Международное право и законодательство многих государств не признают паспорт в качестве исчерпывающего подтверждения гражданства[11]. Таков был вывод, в частности в решении Международного Суда ООН в деле Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы, 1955). При этом ряд государств считает наличие паспорта, выданного государством, опровержимой презумпцией гражданства выдавшего паспорт государства[12].

Стандартизация паспортов международного типа связана с осознанием невозможности возврата степени свободы международных перемещений людей, существовавшей до XIX в. включительно. Первоначально паспорта изучались именно с целью исследования возможностей для отказа от них[13]. Когда же правительства пришли к выводу о невозможности отмены паспортов даже и в будущем, сотрудничество государств сконцентрировалось на проблемах стандартизации этих документов[14].

---

[9] См.: Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review. 1970-1971. Vol. 12. P. 821. О проблемах установления обычно-правовых норм в этом отношении см.: Noll G. Return of persons to states of origin and third states // Migration and international legal norms / Ed. by T.A.Aleinikoff, V.Chetail. The Hague: Asser Press, 2003. P. 64-67.

[10] См. подробный анализ: Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review. 1970-1971. Vol. 12. P. 814-817.

[11] Ibid. P. 815.

[12] Например, Германия, Индия, Израиль, Канада и т.д. См.: Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review. 1970-1971. Vol. 12. P. 816.

[13] О различных мероприятиях, предпринятых с целью отмены паспортов, в рамках Лиги Наций и Организации Объединенный Наций см.: Salter M.B. Rights of passage: The passport in international relations. London: Boulder, Lynne Rienner publishers, 2003. P. 78-86; Turack D.C. Freedom of movement and the international regime of passports // Osgoode Hall Journal. № 6. 1968. P. 230-251; Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973-1974. Vol. 4. P. 10.

[14] См.: History – The League of Nations. URL: http://mrtd.icao.int/content/view/21/194/ (в качестве года признания невозможности фигурирует 1920 г.); Turack D.C. Freedom of movement and the international regime of passports // Osgoode Hall Journal, No. 6, 1968. P. 246 (отмечен 1963 г.).

Работа по исследованию и развитию всех или отдельных аспектов использования паспортов проводится различными универсальными международными межправительственными организациями: Организацией Объединенных Наций (а прежде Лигой Наций), Международной организацией гражданской авиации, Международной организацией труда, Международной морской организацией[15], а также региональными и межрегиональными организациями, как например, Организацией экономического сотрудничества и развития[16].

Центральная роль в разработке стандартов надежности паспортов принадлежит в настоящее время Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Компетенция ИКАО в данной сфере основывается на Чикагской конвенции 1944 г.[17], ст. 37 которой гласит: «Принятие международных стандартов и процедур. Каждое Договаривающееся Государство предусматривает сотрудничество в деле достижения в максимально возможной степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации в отношении воздушных судов, летного состава, воздушных линий и вспомогательных служб по всем вопросам, в области которых такое единообразие будет способствовать воздушной навигации и совершенствовать ее. С этой целью Организация международной гражданской авиации примет и будет время от времени изменять по мере необходимости международные стандарты и рекомендованную практику и процедуры, касающиеся: ... j) таможенных и иммиграционных правил; ... и таких других вопросов, касающихся безопасности, регулярности и надежности воздушной навигации, необходимость в которых может время от времени возникать». В главе IV «Мероприятия по содействию международной навигации» содержится статья 22 об упрощении формальностей: «Каждое Договаривающееся Государство соглашается принять путем

---

[15] См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973-1974. Vol. 4. P. 12–20.

[16] См.: Turack D.C. Op. cit. P. 34.

[17] Конвенция о международной гражданской авиации, Чикаго, 7 декабря 1944 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю.М.Колосов, Э.С. Кривчикова. Т. 3. М.: Изд-во Московский независимый институт международного права, 1997. С. 550-567. См. также: Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: Авиабизнес, Научная книга, 2007.

издания специальных правил или иным образом все осуществимые меры по содействию и облегчению навигации воздушных судов между территориями Договаривающихся Государств и без необходимости не допускать задержек воздушных судов, экипажей, пассажиров и груза, в особенности при применении иммиграционных, карантинных, таможенных и выпускных законов», а также ст. 23 о таможенных и иммиграционных процедурах: «Каждое Договаривающееся Государство предусматривает постольку, поскольку оно может счесть это осуществимым, приведение таможенных и иммиграционных процедур, связанных с международной воздушной навигацией, в соответствии с практикой, которая может время от времени устанавливаться или быть рекомендована в соответствии с настоящей Конвенцией....»

В 1968 г. Совет ИКАО и Комитет воздушного транспорта учредили Группу экспертов по паспортам (в состав которой вошел и представитель СССР, а в качестве наблюдателей в работе принимали участие Международная организация уголовной полиции (Интерпол) и Международная ассоциация воздушного транспорта). Итогом десяти лет работы Группы экспертов стал Документ ИКАО 9303, изданный в 1980 г. для применения и использования договаривающимися государствами. Суть Документа ИКАО 9303 заключается в рекомендации использовать машиносчитываемые документы с оптически распознаваемыми символами и детальные их спецификации.

Для учета развития и появления новых технологий взамен завершившей свое существование выполнением возложенных задач Группы экспертов по паспортам была создана Техническая консультативная группа по машиносчитываемым документам, продолжающая свою работу до сих пор.

В настоящее время Документ 9303 публикуется в трех частях (пяти томах)[18] с приложением[19]: часть 1 посвящена машиносчитываемым документам (в двух томах; действует в редакции 2006 г., 6-е изд.; по данным на 10 апреля 2015 г. в 2015 году пла-

---

[18] См. официальные страницы ИКАО, посвященные документу 9303. URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/pages/Document9303.aspx; http://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9303.

[19] URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/Downloads/Supplements%20to%20Doc%209303/Supplement%20to%20ICAO%20Doc%209303%20-%20Release_14.pdf.

нируется выпуск 7-го изд.), часть 2 о машиносчитываемых визах (редакция 2005 г., 3-е изд.) и часть 3 о машиносчитываемых официальных проездных документах (в двух томах; 3-е издание от 2008 г.). Как отметил Президент Совета ИКАО доктор Ассад Котайт: «Сотрудничество между всеми Договаривающимися государствами ИКАО в деле внедрения этого нового стандарта имеет исключительно важное значение для достижения наших глобальных целей, максимального сокращения задержек при выполнении формальностей, связанных с пересечением границ»[20].

С 11 июля 2005 г. машиносчитываемый паспорт в формате, установленном ИКАО, является международным стандартом. Все государства должны начать выдавать машиносчитываемые паспорта по стандарту ИКАО не позднее 1 апреля 2010 г.[21], таким образом чтобы с 25 ноября 2015 г. паспорта, не являющиеся машиносчитываемыми, вышли из употребления, как это установлено стандартом 3.10.1. На 10 апреля 2015 г. эта задача представляется не достижимой в полном объеме и потенциально порождающей некоторые правовые и практические сложности: последствия несоблюдения упомянутого стандарта, решение проблемы достижения поставленной стандартом цели и др. Часть сложностей связана с встречающейся путаницей между машиносчитываемыми документами и документами с электронным носителем информации[22].

Паспорта с электронным носителем информации, так называемые паспорта с использованием биометрических данных (или биометрические, или электронные паспорта), являются новым поколением паспортов. Если машиносчитываемые паспорта имеют содержащую установленный набор данных машиносчитываемую зону для оптического сканирования (или ввода с клавиатуры при невозможности использовать сканирующее оборудование), то

---

[20] См.: К 2010 году во всем мире будут выдаваться машиносчитываемые паспорта. Монреаль, 11 июля 2005 г. // ИКАО: сообщение для печати. Срочный выпуск PIO 07/05. С. 1.

[21] На 2005 г. это делают 110 государств // Там же.

[22] См., например: Курбонов А. Старые паспорта с 24 ноября 2015 года будут недействительны? URL: http://police-reform.tj/index.php/ru/bonus-page/documents/146-documents; Мамытова А. Алина Шаикова: В КР нет необходимости в срочном обеспечении граждан биометрическими паспортами // Информационное агентство 24.kg. 31/10/14. URL: http://www.24kg.org/obschestvo/814/.

биометрические паспорта, помимо машиносчитываемой зоны и цифровой фотографии, имеют электронный носитель информации (бесконтактный чип), повторяющий часть данных паспорта в электронной форме.

Идентификация по биометрическим данным имеет свои неоспоримые преимущества: возможность установления личности при утрате документов, большая защита от подделок и незаконного использования, ускорение прохождения проверок на границе. На 2013 год, из тех государств, которые выдают машиносчитываемые паспорта по стандарту ИКАО, порядка 100 государств перешли на формат электронного паспорта, позволяющего осуществлять биометрическую идентификацию[23]. Однако для полноценного использования биометрических удостоверений личности только паспортов недостаточно, должно быть еще оборудование, способное считывать информацию с паспорта. Количество государств, имеющих таковое, невелико – 23 государства[24].

Никаких официальных сроков повсеместного введения электронных/биометрических паспортов на 10 апреля 2015 года не установлено в отличие от упомянутого срока относительно машиносчитываемых документов.

Последствия несоблюдения стандарта 3.10.1 формально не прописаны. Как отмечается на официальном сайте ИКАО, у организации нет официальной позиции на этот счет[25]. В том же тексте организации говорится, что одной из предсказуемых мер в подобном случае может быть самопомощь. Поясним.

Машиносчитываемые паспорта стандарта ИКАО безоговорочно признаются должностными лицами на пунктах проверки служб безопасности, иммиграционных служб и таможенных органов, а также посольствами и консульствами во всем мире. Паспорта предыдущего поколения потенциально могут не приниматься при пересечении границ государств после 24 ноября 2015 года, т.е. человек, соответствующий всем остальным критериям допуска в

---

[23] History of the ePassport. Government of Canada. 2014-05-13. URL: http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=847679.

[24] Балуева Т. Паспорта разные, стандарты – общие // Водяной знак. 2014. № 1 (105) февраль.

[25] 24 November 2015 Deadline. URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/24-NOV-2015.aspx.

страну, не будет допущен в пункт своего назначения, если его паспорт после обозначенной даты не будет соответствовать требованиям к машиносчитываемым документам. Подобная перспектива, например, вызвала некоторый ажиотаж в Киргизии, где появилась информация о том, что Саудовская Аравия не пустит на свою территорию лиц с ненадлежащими документами[26].

Поскольку анализ и расчеты показывали ИКАО высокую вероятность сохранения в обращении значительного числа немашиносчитываемых паспортов, Секретариат ИКАО еще в 2012 г. распространил письмо EC6/3-12/70[27] с призывом повысить информированность внутри страны и убедиться в наличии достаточного времени и прочих ресурсов для выполнения стандарта. Дополнением к письму был разослан опросник с двумя содержательными пунктами: закончится ли срок действия всех немашиносчитываемых паспортов до 24 ноября 2015 г. и, если ответ на первый вопрос отрицательный, каково примерное количество документов, которые останутся в употреблении после отмеченной даты, и срок истечения их действия[28].

Из примерно одной трети ответивших на опросник государств пять указали на свою неспособность выполнить стандарт 3.10.1 в срок[29]. В этой связи ИКАО при сотрудничестве с другими международными организациями (например, Международной организацией по миграции) ведется большая работа по оказанию технической помощи государствам, варьирующейся от прояснения смысла спецификаций до полномасштабных консультаций, анализа потребностей конкретных стран с разработкой соответствующих проектов преодоления обнаруженных проблем[30]. Как отмеча-

---

[26] См.: Мамытова А. Алина Шаикова: В КР нет необходимости в срочном обеспечении граждан биометрическими паспортами // Информационное агентство 24.kg. 31/10/14. URL: http://www.24kg.org/obschestvo/814/.

[27] URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/Documents/SL%2070.RU.pdf.

[28] Там же.

[29] 24 November 2015 Deadline. URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/24-NOV-2015.aspx.

[30] См.: Assistance to States in MRTD Implementation, Identification Management and Border Control. URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/Assistance-to-States.aspx; Курбонов А. Старые паспорта с 24 ноября 2015 года будут недействительны? URL: http://police-reform.tj/index.php/ru/bonus-page/documents/146-documents.

ется на официальном сайте ИКАО, более 70 государств (и международных организаций) получили подобное содействие[31].

Представляется, международно-правовое сотрудничество государств относительно документов, удостоверяющих личность человека, дает много примеров взаимосвязи разных отраслей международного права, а само по себе нуждается в дальнейшем совершенствовании как теоретического, так и практического порядка.

[31] Assistance to States in MRTD Implementation, Identification Management and Border Control. URL: http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/Assistance-to-States.aspx.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ В ЕС

Литовская Юлия Юрьевна

аспирант кафедры международного публичного права,
Дипломатическая академия Министерства иностранных дел России
119992, Россия, Москва, ул. Остоженка, д.53/2, стр. 1; eyuliajuliana@gmail.com

Прошло более полутора лет с момента крупнейшей трагедии, произошедшей у берегов итальянского острова Лампедуза в связи с крушением рыболовецкого судна, на котором перевозилось свыше 500 мигрантов из африканских стран. Удалось спасти 155 беженцев, число погибших достигло 366 человек, среди которых большинство составляли женщины и дети[1].

По своим масштабам трагедия, случившаяся 3 октября 2014 г., вызвала огромное количество негодования по всей Европе. Большинство депутатов из Европейского парламента высказались за кардинальный пересмотр миграционной политики ЕС.

«Трагедия нелегальных иммигрантов, утонувших недалеко от итальянского острова Лампедуза, подчеркивает важность создания «всеобщей, взвешенной и солидарной европейской политики иммиграции»,- заявил Дидье Рейндерс, министр иностранных дел Бельгии. Он подчеркнул, что необходимо развивать программы, которые позволят улучшить условия жизни в регионах, откуда бегут люди, а также усиливать диалог со странами – транзитерами нелегальных иммигрантов»[2].

«Это огромная трагедия. Наконец, Евросоюзу был послан сигнал о том, что Италия нуждается в помощи. Мы уже давно об этом просим, потому что в одиночку не в состоянии контролировать ситуацию в водах Средиземного моря», – заявила министр здравоохранения Италии Беатриче Лоренцин[3].

---

[1] Quotidiano.net. [Электронный ресурс]. URL: http://www.quotidiano.net/lampedusa-strage-migranti-anniversario-1.268395.

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

[3] Итальянские министры призывают Евросоюз заняться вопросом миграции. [Электронный ресурс]. URL: http://ww.rosbalt.ni/main/2013/10/03/l 183325.html.

Вице–премьер, глава МВД Италии призвал страны ЕС объединиться в решении миграционного вопроса. «Европейский Союз должен объединиться и принять ответственность за защиту своих границ, очерченных Шенгенским соглашением. Данная тема перестала быть прерогативой одной Италии», – подчеркнул Анжелино Алфано. Кроме того, он призвал укрепить работу Агентства ЕС по безопасности внешних границ (Frontex), отвечающего за координацию национальных пограничных нслужб стран ЕС[4].

«Спецдокладчик ООН, Франсуа Крепо после лампедузской трагедии призвал мировое сообщество расширять возможности для легальной миграции. Он подверг жесткой критике миграционную политику ЕС, подчеркнув, что можно было предотвратить гибель людей. Спецдокладчик убежден, что проблему нелегальной миграции не решить «исключительно репрессивными методами»[5].

К международно–правовым основам деятельности ЕС по предупреждению незаконной миграции следует отнести ряд документов, к которым, в первую очередь, следует отнести Шенгенские достижения. Это Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г. и Конвенция о его применении от 19 июня 1990 г., изначально подписанные только пятью из десяти государств – членов ЕС (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Германией и Францией)[6]. Шенгенская конвенция определила режим свободного передвижения лиц через границы подписавших ее стран и порядок реализации свободного передвижения лиц.

Одним из важнейших документов следует назвать Конвенцию о расширении трансграничного сотрудничества для борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией, подписанную 27 мая 2005 г. в немецком г. Прюм семью государствами (Австрия, Бельгия, Германия, Люксембург, Нидер-

---

[4] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Сайт «Риа Новости»: http://rian.com.ua. «Вице-премьер Италии призвал ЕС защитить границы от миграции». Елизавета Исакова, Рим, 4 октября 2013..

[5] Миграция ставшая великой сегрегацией», Сергей Василенков, 08.10.2013, Интернет-издание «Pravda-ru» [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravda.ru/world/europe/european/08-10-2013/1177127-great-0/.

[6] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2009. С. 115.

ланды, Франция, Испания), которая получила неофициальное название «Шенген III» или «Шенген-плюс». Конвенция предусматривает обмен оперативной информацией, дактилоскопическими и генетическими данными в отношении лиц, представляющих потенциальную опасность[7].

Одним из важных актов следует назвать Регламент (ЕС) №562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс ЕС о режиме пересечения границ (Шенгенский Кодекс о границах[8]) с поправками, внесенных Регламентом ЕС № 81/2009 г. от 14 января 2009 г.[9] в отношении использования Визовой информационной системы (ВИС) в рамках Шенгенского кодекса о границах. Это первый кодифицирующий акт в истории ЕС, в котором собраны воедино правила по вопросам пересечения физическими лицами государственных границ, включая правила проведения проверок на пограничных пропускных пунктах.

Особое место имеет Визовой кодекс ЕС, принятый Советом ЕС 25 июня 2009 г. В данном документе определен порядок оформления въездных виз в шенгенское пространство. Он заменяет собой множество ранее принимавшихся документов, включая соответствующие положения Шенгенской конвенции 1990 г. и Общей консульской инструкции от 28 апреля 1999 г., регулирующий порядок выдачи виз гражданам различных государств. Необходимо отметить, что регулирование визового режима входит в совместную компетенцию Европейского союза и государств – членов, поэтому отдельные вопросы регламентируются национальным законодательством[10]. «Иностранцу может быть отказано в разрешении на въезд, если какое-либо из государств – участни-

---

[7] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / рук. авт. кол. и отв.ред. Л.М. Энтин. 3 изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М., 2011. С. 532.

[8] OJ L 105, 13.4.2006. P.1. Official Journal of the European Union. [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.105.01.0001.01.ENG. (10.11.2014).

[9] OJ L 35, 4.2.2009. P.56-58. Official Journal of the European Union. [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.035.01.0056.01.ENG. (10.11.2014).

[10] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2009. С. 117–118.

ков посчитает его лицом, «способным предоставить угрозу национальной безопасности или международным отношениям»[11].

В целях обмена сведениями, связанными с въездом иностранцев, выдачей им виз и полицейским сотрудничеством Конвенцией 1990 г. было предусмотрено создание ШИС (Шенгенской информационной системы) или SIS (Schengen Information System), которая представляет собой единое централизованное досье данных, в которое вносится информация обо всех разыскиваемых лицах, а также об иностранцах. Центральная система ШИС находится в Страсбурге и связана с национальными базами данных.

В 2006 г. создана более совершенная система второго поколения – ШИС II, которым предусмотрен резервный центр (аппарат) технической поддержки в Австрии. Система ШИС II имеет более современную техническую инфраструктуру, предусматривающую в числе прочего дополнительные идентификационные возможности благодаря хранению биометрических данных, создание хранилища европейских ордеров на арест и информацию об экстрадиции. Система ШИС II позволила новым членам расширившегося ЕС присоединиться к шенгенскому пространству, для которых важнейшими были два условия: включение в действующую информационную систему и безопасные внешние границы, соблюдение которых позволило отменить пограничный контроль в отношении въезда и свободного передвижения их граждан в шенгенском пространстве[12].

После трагедии, произошедшей 3 октября 2013 года Правительство Италии во главе с Энрико Летта 14 октября объявило о начале военно – гуманитарной спасательной операции под названием «Mare Nostrum»[13]. Данная операция приступила к деятельности 18 октября 2013 г. с целью обеспечить безопасность жизни на море и оказать помощь нелегальным иммигрантам, чтобы предотвратить повторения трагедий с африканскими беженцами в Среди-

---

[11] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2009. С. 119.

[12] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. 3 изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА – М., 2011. С.536–537.

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

земноморье и привлечь к ответственности тех, кто организует незаконную торговлю людьми. Операция увеличила количество военно-морских и гражданских судов, а также авиацию, контролирующую обстановку в Сицилийском проливе.

В рамках программы «Mare Nostrum» за год удалось спасти более 100 тыс. человек, из которых около 9 тыс. несовершеннолетних без сопровождения взрослых, более 500 контрабандистов задержаны[14].

В связи с введением Европейским Союзом с 1 ноября 2014 г. в действие операции «Triton»[15] итальянское правительство завершило миссию «Mare Nostrum». Введение новой операции «Triton» является ответной со стороны ЕС на неоднократные просьбы Италии о помощи. Новая операция намного ограничена в плане затрат и ресурсов, но будет финансироваться европейским агентством Frontex в размере 2,9 млн евро в месяц. На «Mare Nostrum» итальянское правительство выделило 9,5 млн евро, т.е. содержание миссии обходилось Италии в 300 тыс. евро ежедневно[16].

Со второго декабря 2013 г. ЕС запустил работу системы Eurosur (European Border Surveillance System) – системы наблюдения за границами Евросоюза, которая утверждена решением Европарламента. «Eurosur» – это новая система обмена информацией, призванная своевременно обнаруживать терпящие бедствие суда с мигрантами на борту и приходить им на помощь. «Eurosur» начала свою работу в 19 Шенгенских государствах, имеющих к юго-востоку внешние границы, а остальные 11 шенгенских государств присоединились 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

---

[14] Ilsussidiario.net [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilsussidiario.net/News/Politica/2014/10/16/IMMIGRAZIONE-Alfano-finita-l-operazione-Mare-Nostrum-da-novembre-c-e-Triton/543608/.

[15] Ilsole24ore.com. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-11-01/immigrazione-via-triton-operazione-3-milioni-mese-carico-ue-115018.shtml?uuid=ABR4wH9B.

[16] Lacittadisalerno.gelocal.it. [Электронный ресурс]. URL: http://ricerca.gelocal.it/lacittadisalerno/archivio/lacittadisalerno/2014/10/17/NZ_06_A.html.

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

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].

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

«Frontex» – Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского Союза создано Регламентом Совета ЕС № 2007/2004 от 26 октября 2004[20]. Его штаб-квартира расположена в Варшаве. Задачами «Frontex» является разработка и внедрение единых стандартов охраны границ государств – членов, содействие обучению пограничных служб стран ЕС, поддержка усиленной технической и оперативной помощи на внешних границах, поддержка в организации совместных операций по возвращению, координация действий по задержанию и выдворению нелегальных иммигрантов.

На саммите Европейского совета 24–25 октября 2013 г. в Брюсселе председатель Евросовета Херман Ван Ромпей от себя и от имени членов Европейского совета выразили глубокое сожаление в связи с недавней трагической гибелью людей в Средиземном море и заявили о необходимости принимать меры для предотвращения подобных трагедий в будущем[21].

---

[18] Frontex. [Электронный ресурс]. URL: http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur.
[19] Deutsche Welle. [Электронный ресурс]. URL: http://dw.de/p/19y8N.
[20] Frontex. [Электронный ресурс]. URL: http://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis.
[21] Remarks by President Herman Van Rompuy following the European Council Brussels, 25 October 2013, EUCO 214/13, PRESSE 444, PR PCE 192. European Council.

Создана рабочая группа по Средиземноморью, которая направлена определять приоритетные задачи для принятия оперативных решений. Лидеры ЕС с целью усилить борьбу с контрабандой мигрантов сконцентрировали усилия на трех направлениях – недопущении, защите и солидарности. Европейский совет подчеркнул важность решения коренных причин миграционных потоков путем расширения сотрудничества со странами происхождения и транзита. Кроме того, Европейский совет призвал к тесному сотрудничеству с такими международными организациями, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции. Быстрое осуществление деятельности новой системы европейского пограничного агентства «Frontex» в Средиземноморье и вдоль юго-восточных границ ЕС и внедрения новой системы обмена информацией «Eurosur».

Европейский совет в своем заключении заявил, что к вопросу миграции и предоставления убежища вернется в июне 2014 г. после определения стратегии законодательного и оперативного планирования в пространстве свободы, безопасности и правосудия ЕС[22].

На декабрьском саммите Европейского совета 19–20 декабря 2013 г., был обсужден 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, направленных на оперативное реагирование в ситуациях подобной, что случилась у берегов острова Лампедуза. Действия должны быть направлены на расширение сотрудничества с третьими странами, чтобы предотвратить миграционные потоки в ЕС. Подчеркнута необходимость усиления операций «Frontex» по пограничному контролю, борьбе с контрабандой людьми, а также обеспечения солидарности с государствами –

[Электронный ресурс]. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/139195.pdf.

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

членами, находящимися под высоким миграционным давлением. Обсуждение вопроса миграции и предоставления убежища, так же как и на предыдущем октябрьском саммите, было перенесено на июнь 2014 г.[23]

С 1 января по 30 июня 2014 г. в Совете ЕС председательствовала Греция, которая в рамках своего председательства определила основные направления деятельности приоритетными, среди которых наряду с экономическим ростом и борьбой с безработицей, преодолением финансово-экономического кризиса и защиты стабильности единой валюты евро, документы по созданию банковского союза, значительное внимание сконцентрировала на перезапуске морской политики ЕС и миграционной тематики. «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»[24].

В ходе председательства Греции 24 июня 2014 г. Совет ЕС ратифицировал стратегию морской безопасности ЕС. Цель стратегии заключается в обеспечении интересов ЕС в области морской безопасности против рисков и угроз в глобальном мореплавании, таких как трансграничная и организованная преступность, распространение оружия массового уничтожения, экологические риски[25].

С 22 по 25 мая 2014 г. в Европарламенте ЕС состоялись выборы, по результатам которых лидирующие позиции сохранили за

---

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

[24] 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//С.9. [Электронный ресурс]. URL: http://riss.ru/analitika/2609-o-prioritetakh-grecheskogo-predsedatelstva-v-sovete-es#.VHutYDGsV67.

[25] European Council. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/143352.pdf.

собой партии – правоцентристская «Европейская народная партия» («European People's Party»), левоцентристский "Прогрессивный альянс социалистов и демократов» («Progressive Alliance of Socialists and Democrats») и либеральный «Альянс либералов и демократов за Европу» («Alliance of Liberals and Democrats for Europe»). При этом возросло количество крайне правых партий – евроскептиков, выступающих против ЕС, единой валюты евро и иммиграции[26]. Одной из таких партий, по популярности, вошедшей в Европарламент от Франции, стала партия «Национальный фронт», возглавляемый Марин Ле Пен.

На состоявшемся саммите Европейского совета 26–27 июня 2014 г. лидеры ЕС определили основные приоритеты и цели ЕС на ближайшие годы, а также выдвинули на пост главы Еврокомиссии нового состава 2014–2019 гг., экс-премьера Люксембурга Жан-Клода Юнкера. Его кандидатура была одобрена большинством голосов в Европарламенте 16 июля 2014 г.[27]

Юнкер в своем обращении в Европарламент от 15 июля 2013 г. изложил программу под названием «Новый старт для Европы»[28], в которой высказался за новую индустриализацию Европы, за формирование инвестиционной программы общим объемом в 300 миллиардов евро, которая должна обеспечить экономический рост, повысить конкурентоспособность экономики ЕС, создать новые рабочие места. Особое внимание он уделил вопросам миграции в связи с катастрофическим притоком нелегальных мигрантов в южные страны ЕС из Северной Африки и Ближнего Востока. В качестве первого шага в вопросах миграции он высказался за пересмотр предоставления Синей карты («Blue Card»), подтверждающей право на трудоустройство на территории большинства стран ЕС гражданам других стран. В отношении нелегальной миграции он заявил решительно, что необходимо решать

---

[26] European Parlament. [Электронный ресурс]. URL: http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html.

[27] Conclusion 16 July 2014, European Council, Brussels 16 July (OR. en), EUCO 147/14 CO EUR 9 CONCL 3. P. 2. European Council. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143992.pdf.

[28] European Comission. Candidate for President of the European Commission Jean-Claude Juncker. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=10.

вопрос путем укрепления сотрудничества с третьими странами, в том числе заключения соглашений о реадмиссии. Координировать работу агентства «Frontex» в целях быстрого пограничного реагирования в экстренных и исключительных случаях, как, например, при массовом наплыве нелегальных мигрантов.

В Еврокомиссии нового состава впервые в истории ЕС учреждена новая должность – еврокомиссар по вопросам миграции и внутренним делам, которую с 1 ноября 2014 г. занимает министр национальной обороны Греции Димитрис Аврамопулос.

С 1 июля по 31 декабря 2014 года в Совете ЕС председательствует Итальянская Республика. Одной из важных задач Италия, как председатель ЕС, определила следование общеевропейской миграционной политике и соблюдения прав мигрантов. Необходимо совместное сотрудничество стран-членов ЕС и стран-партнеров в регулировании вопросов нелегальной миграции и политики предоставления убежища, разрешение вопросов нелегальных мигрантов в Средиземном море.

На период своего председательства Италия приоритетами своей программы определила рост занятости населения, экономический подъем в Европе, продвижение демократии, прав и свобод граждан, а также укрепление роли ЕС на мировой арене[29].

Одновременно с председательством Италии в Совете ЕС с 1 июля 2014 по 31 декабря 2015 года стартует программа «Тройного председательства»[30] , состоящего из Италии, Латвии и Люксембурга, Совета ЕС. На период 18 месяцев разрабатывается программа, которую предстоит решать трём странам председателям по очереди. В результате одна страна – председатель просто продолжает начатую работу предшественника.

Приоритетами «Тройного председательства» Совета ЕС являются борьба с безработицей, особенно среди молодежи, экономический рост, увеличение производства экологически чистой энергии в области энергетики и климата, реализация цифрового

---

[29] Presidenza Italiana dei Consiglio dell`Unione Europea 2014. [Электронный ресурс]. URL: http://italia2014.eu/it/la-presidenza-e-lue/programma-e-priorit%C3%A0/il-programma-del-semestre-italiano-di-presidenza-del-consiglio-ue/.

[30] Presidenza Italiana dei Consiglio dell`Unione Europea 2014. [Электронный ресурс]. URL: http://italia2014.eu/it/la-presidenza-e-lue/programma-e-priorit%C3%A0/il-programma-del-trio-di-presidenza/.

единого рынка, как единого пространства прогресса и конкурентоспособности в Европе, а также усиление глобальной роли ЕС – при сотрудничестве трех стран, которые дополняют друг друга.

Кроме того, особое внимание будет уделено вопросу миграции и управлению внешними границами. Планируется усилить сотрудничество агентства «Frontex» с третьими странами в области пограничного контроля и борьбы с нелегальной иммиграцией.

Председательство Италии связано с множеством преобразований в европейских институтах власти. Так, первого июля приступил к работе новый Европейский парламент. С первого ноября начали свою работу новая Европейская Комиссия во главе с Жан-Клодом Юнкером и Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности во главе с Федерикой Могерини. Одновременно Ф. Могерини исполняет обязанности Первого заместителя Председателя Еврокомиссии и обеспечивает согласованность внешнеполитической деятельности Союза. С первого декабря 2014 г. приступил к своим обязанностям новый Председатель Европейского совета премьер – министр Польши Дональд Туск.

Важно отметить, что 26–27 января 2015 г. в Брюсселе состоялся первый Европейский форум по миграции (далее – Форум), организованный совместно Европейской Комиссией и Европейским социально–экономическим комитетом, который посвящен проблемам миграции, а также вопросам миграционных потоков в Средиземноморье[31].

Участниками Форума, в чем можно сказать является его уникальность, стали не только эксперты международного уровня и высокопоставленные чиновники ЕС, но и беженцы и спасатели, которые обменялись мнениями и поделились своим реальным жизненным опытом относительно проблемы миграционных потоков. В Форуме приняло участие более 200 человек, в ходе которого обсуждались возможные подходы к решению проблем контрабанды людей и торговли людьми, а также необходимость повыше-

[31] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141015_info_mig_forum_en.pdf. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu.

ния уровня защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев, прибывающих в Европейский Союз[32].

Президент Европейского социального–экономический комитета, Анри Малосс заявил: «Мы не можем больше ждать, ЕС должен реагировать очень быстро и усилия должны распределяться совместно между государствами-членами. Европа должна открыть безопасные пути для беженцев, потому что если эти люди попадают в руки контрабандистов и торговцев людьми, это потому, что мы не смогли создать пути для них. Убежище не привилегия, это право, закрепленное в принципах Организации Объединенных Наций». Малосс добавил: «Европейский социального-экономический комитет выступает за общую европейскую миграционную политику, которая должна строиться на основе консультаций с гражданским обществом» [33].

На Форуме поднимались следующие вопросы: вопросы доступа к процедуре предоставления убежища на границах; интеграция лиц, пользующихся международной защитой; борьба с незаконным ввозом мигрантов; необходимость адекватной информации в странах происхождения и стран транзита.

Глава МИД Италии Паоло Джентилони, 16 февраля 2015 г. направил письмо главе европейской дипломатии Федерике Могерини, в котором призывает Евросоюз проявить большую солидарность в связи с чрезвычайной ситуацией, сложившейся в Средиземноморье с нелегальной миграцией.

«После гибели в середине февраля 2015 года в Средиземном море у берегов Ливии более чем 330 нелегальных мигрантов, направлявшихся на четырех лодках в сторону Италии, Паоло Джентилони подчеркнул, что интенсивность нелегальной миграции в Европу не уменьшается. При этом глава итальянского МИД отметил, что с начала текущего года и на данный момент в Средизем-

---

[32] http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1 [Электронный ресурс]. URL: http:// www.eesc.europa.eu.

[33] [Электронный ресурс]. URL: http://www.eureporter.co/ru/uncategorized/2015/01/28/first-european-migration-forum-the-human-face-of-migration/. Первый европейский форум по миграции: Человеческое лицо миграции.

ном море было спасено на 58,8 % больше нелегалов по сравнению с предыдущим годом»[34].

Верховный представитель ЕС Федерика Могерини и комиссар по вопросам политики Европейского соседства Йоханнес Хан 4 марта 2015 г. дали старт Консультациям о будущем Европейской политики соседства (ЕПС)[35].

Цель состоит в том, чтобы до конца июня 2015 провести консультации с как можно более широким кругом партнеров в других странах и с заинтересованными сторонами в ЕС. Процесс консультаций будет преследовать четыре приоритета: дифференциацию, сосредоточенность, гибкость, собственность и видимость. Были определены пять сфер, в которых обе стороны имеют общие интересы: торговля и экономическое развитие, связи, безопасность, управление, миграция и мобильность[36].

Глава дипломатии ЕС Федерика Могерини, 16 марта 2015 г. перед началом Совета ЕС по иностранным делам заявила о необходимо начать новый этап в работе Евросоюза по миграции. Впервые за 11 лет это будет в повестке дня министров иностранных дел, которые вместе с Европейским комиссаром по вопросам миграции, внутренних дел и гражданства Димитрисом Аврамопулосом обсудили «внешнюю работу, которую может сделать ЕС, чтобы справиться с драматическими вызовами» – отметила Могерини[37].

Как итог, мы видим, в связи с последними преобразованиями, начиная со второй половины 2014 года, в европейских институтах власти уделяется немаловажное внимание миграционному вопросу. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини, а также и Еврокомиссар по вопросам миграции и внутренним делам Димитрис Авра-

---

[34] [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/world/20150216/1048025643.html. Сетевое издание «Риа-новости». Наталия Шмакова.

[35] [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf.

[36] [Электронный ресурс]. URL: http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=40134&id_type=1&lang_id=471. На пути к новой Европейской политики соседства: Евросоюз запускает консультации по вопросу о будущем своих отношений с соседними странами.

[37] [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/world/20150316/1052761196.html#ixzz3WyJZb9KH.

мопулос принимают активное участие для обсуждения данной проблемы на всех уровнях европейских институтах власти с целью разрешения назревших проблем за последнее время.

Можно предположить, что в новом Европейском парламенте, и соответственно, новых европейских институтах власти вопросу миграционной политики уделят значительное внимание, и страны-партнеры ЕС выработают единую комплексную европейскую иммиграционную политику, предусматривающую обеспечение защиты границ Европы и выработку унифицированного механизма по предоставлению статуса беженца.

ГЕНДЕРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛИЦ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ, В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Осипова Мария Николаевна

студентка юридического института РУДН
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; maria.osipova.1991@gmail.com

Среди вынужденных мигрантов особое место занимают лица, перемещенные внутри страны (внутренне перемещенные лица). Это лица, которые в силу гражданских войн, массовых нарушений прав человека или социальных конфликтов вынуждены оставить места своего постоянного проживания и искать новый дом[1]. От других категорий вынужденных мигрантов их отличает то, что их миграция происходит в пределах границ государства гражданства или постоянного проживания. По данным УВКБ ООН[2], внутренне перемещенных лиц (далее – ВПЛ) в 2012 г. насчитывалось в мире почти 28,8 млн человек. Это число более чем вдвое превосходит количество беженцев. Однако ВПЛ во многом сталкиваются с теми же проблемами, что и беженцы. Одной из таких проблем является гендерная проблема.

В первую очередь надо отметить, что, кроме гендерной проблематики, положение ВПЛ осложнено тем, что в настоящее время не существует единого международно-правового механизма, регулирующего статус ВПЛ на универсальном уровне. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны[3], которые были разработаны Представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о внутренне перемещенных лицах и приняты в 1998 г., определяют ВПЛ как лиц или группу лиц, «которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений

---

[1] Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. М.: ВАКО, 2014. С. 105.

[2] Сайт Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. URL: http://www.unhcr.org/pages/49c3646c23.html (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

[3] Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. // E/CN.4/1998/53/Add.2

насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ»[4]. Однако эти Принципы не обладают обязательной юридической силой, а только служат руководством для государств с целью имплементации их в национальные законодательства. Исключение составляют граждане, ставшие внутренне перемещенными в силу вооруженного конфликта, статус которых регулируют Женевские конвенции ООН 1949 г. и Дополнительный протокол 1977 г.[5], «которые, среди других мер, запрещают сторонам вооруженного конфликта самовольно переселять гражданское население»[6].

Первым международным региональным договором, посвященным проблемам ВПЛ и обладающим обязательной юридической силой, стала Конвенция Африканского Союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г. (Кампальская конвенция)[7]. До Кампальской конвенции был принят Протокол 2006 г. о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер. Однако, несмотря на то, что этот

---

[4] Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. // E/CN.4/1998/53/Add.2

[5] Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающиеся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 8 июня 1977 г. URL: http://www.un.org/ru/humanitarian/law/geneva.shtml (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

[6] El-Bushra, Judy and Fish, Kelly. Refugees and Internally Displaced Persons in Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, 1-17. London, UK; Washington, DC: International Alert, Women Waging Peace. 2004.

[7] Конвенция о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи от 22 октября 2009 г. URL: http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html (дата обращения 8 апреля 2015 г.). См. подробнее: Киселева Е.В. Международное право о лицах, перемещенных внутри страны: постановка проблемы и Кампальская конвенция Африканского Союза 2009 г. // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. Ч. I. М.: РУДН, 2011. С. 428-431; Иванов Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. 2011. № 1(81). С. 15–30; Ястребова А.Ю. Международно-правовые и конституционные механизмы защиты внутренне перемещенных лиц: соотношение и перспективы // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (09). С. 14-22.

Протокол обладает обязательной юридической силой для его участников, сфера его охвата ограничивается лишь районом Великих озер в отличие от Кампальской конвенции, которая охватывает весь Африканский континент[8].

Переходя к гендерному аспекту, необходимо вначале уяснить, что собой представляет понятие «гендер» и чем оно отличается от понятия «пола». Гендерная характеристика, в отличие от пола, приобретаема человеком. Это те социальные роли, которые выполняют мужчины и женщины и которые общество формирует под влиянием традиций, обычаев. Под гендерной проблематикой понимается определенный круг аспектов, влияющих на правовое положение ВПЛ. Во-первых, это гендерные причины внутреннего перемещения лиц (которые в большинстве случаев относятся к женщинам), такие как «исторически укоренившееся в большинстве государств несправедливое отношение к женщине как к существу «второго сорта» по сравнению с мужчиной и особое внимание к анатомо-физиологическим особенностям и репродуктивной роли женского организма»[9]. К этому аспекту относится гендерное и сексуальное насилие в отношении ВПЛ-женщин. Акты сексуального и гендерного насилия принято разделять на 5 категорий: сексуальное насилие; физическое насилие; эмоциональное и психологическое насилие; опасные ритуалы; социально-экономическое насилие[10]. И во-вторых, к гендерным проблемам относятся ненасильственные формы дискриминации, например, ограничение в доступе к продовольственным или экономическим ресурсам в отношении внутренне перемещенных женщин, а также ограничение в доступе к образованию, социальному обеспечению, личному развитию и участию в культурной, политической и общественной жизни.

«Гендерные аспекты ВПЛ были разработаны Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее УВКБ

---

[8] Киселева Е. В. Гендерные аспекты международно-правовой защиты лиц, перемещенных внутри страны: постановка проблемы // Закон и право. 2014. № 12. С. 129.

[9] Алисиевич Е.С. Поощрение и защита прав уязвимых групп в между-народном праве: учеб. пособие. М.: РУДН, 2012. С. 66.

[10] Сексуальное и гендерное насилие над беженцами, возвращающимися лицами и внутренне перемещенными лицами. Руководство по предотвращению и реагированию. УВКБ ООН, Май 2003. С. 15.

ООН) в руководствах 2003 и 2008 гг., а также заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН 2006 и 2007 гг., соответственно»[11]. Кроме того, Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.[12] закрепляет принцип равноправия мужчин и женщин в отношении основных прав человека и гражданина. Уже упомянутая Кампальская конвенция 2009 г. обязует государств-участников защищать права ВПЛ, воздерживаясь от дискриминации, сексуального и гендерного насилия[13], например, через запрет изнасилований, принуждения к проституции, сексуального рабства, особую защиту матерей малолетних детей, женщин, являющихся главами семей, беременных[14]. Конечно, действие Кампальской конвенции ограничено Африканским континентом, однако, согласно данным УВКБ ООН[15], треть ВПЛ приходится именно на этот регион.

Кроме упомянутых соглашений и руководств УВКБ ООН, гендерные проблемы ВПЛ регулирует Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов 1974 г.[16], которая устанавливает, что «женщины <…>, принадлежащие к гражданскому населению и оказавшиеся в условиях чрезвычайных обстоятельств и вооруженных конфликтов в борьбе за мир, самоопределение, национальное освобождение и независимость или проживающие в оккупированных территориях, не должны лишаться крова, пищи, медицинской помощи или других неотъемлемых прав в соответствии с положе-

---

[11] См.: Киселева Е. В. Гендерные аспекты международно-правовой защиты лиц, перемещенных внутри страны: постановка проблемы // Закон и право. 2014. № 12. С. 131.

[12] Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

[13] Конвенции о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи от 22 октября 2009 г. http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

[14] Там же. Статьи. 7, 9.

[15] Сайт Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. URL: http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11.html (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

[16] Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов от 14 декабря 1974 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/armed.shtml (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

ниями Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах <…> или других актов международного права»[17].

На гендерную проблему ВПЛ обратил свое внимание и Совет безопасности ООН в своей резолюции 1325 (2000), где содержится призыв к государствам включать в национальные программы подготовки военного и гражданского полицейского персонала основы защиты прав и интересов женщин, а также призыв к сторонам вооруженных конфликтов «соблюдать международно-правовые нормы, применимые к правам и защите женщин <…>, особенно как гражданских лиц, в частности обязательства, применимые к ним в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами к конвенциям 1977 г., Конвенцией о беженцах 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г., Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. <…>, и учитывать соответствующие положения Римского статута Международного уголовного суда»[18].

Защитой женщин-ВПЛ занимаются также международные организации и структуры ООН, такие как ООН-женщины, Комиссия ООН по положению женщин, в том числе Всемирная продовольственная программа ООН, Международный Комитет Красного Креста, Управление по координации гуманитарных вопросов и др.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что в настоящее время на универсальном уровне статус внутренне перемещенных лиц не определен в полной мере. Что касается гендерного аспекта, то данная проблематика в отношении ВПЛ также подробно не урегулирована на уровне международных соглашений. Международное договорное право в этом вопросе обходится общими декларативными нормами, оставляя за «мягким правом» и национальным законодательством конкретные пути решения.

---

[17] Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов от 14 декабря 1974 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/armed.shtml (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

[18] Резолюция СБ ООН 1325. 31 октября 2000 г. S/RES/1325 (2000). URL: http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1325(2000) (дата обращения 9 апреля 2015 г.).

ЗАЩИТА ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И ЕВРОПЕЙСКОМ ПРАВЕ

Сакаева Олеся Ильдаровна

научный сотрудник отдела международного публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
117218, Россия, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34; olsakaeva@gmail.com

Комплексностью проблемы торговли людьми, многообразием форм и способов ее совершения обусловлена возможность ее рассмотрения с позиций транснациональной организованной преступности, рабства, сексуальной эксплуатации, принудительного труда, незаконной миграции и т.д. Обобщая, можно выделить два подхода к определению сущности торговли людьми. В национальном законодательстве большинства государств, а до недавнего времени и в международном праве торговля людьми рассматривалась исключительно как преступление, что влекло репрессивный подход к противодействию. Только в последние годы обозначился более широкий подход к торговле людьми как к нарушению прав человека как во время совершения самого преступления, так и впоследствии. Оба этих подхода не являются взаимоисключающими, но тяготение к тому или иному предопределяет содержание стратегий противодействия и выстраивание институциональной системы. Если раньше ввиду глобализационной тенденции увеличения миграционных потоков, особенно нелегальной их составляющей, и в отношении жертв торговли людьми превалировала карательная иммиграционная политика, то теперь в международном праве устанавливается новая тенденция – применение правозащитного подхода к пониманию противодействия торговле людьми, учитывающего гендерные и возрастные аспекты защиты жертв.

Следует отметить, что осознание необходимости защиты жертв наряду с криминализацией и пенализацией деяния произошло еще при подготовке первых международных соглашений о борьбе с торговлей белыми рабынями в начале XX в. Напомним

сделанный по итогам Парижской конференции 1902 г.[1] вывод члена российской делегации В.Ф. Дерюжинского о том, что для эффективного противодействия торговле людьми принятия одних только репрессивных мер недостаточно, требуется «также обеспечить своевременную и действительную защиту жертв этого промысла»[2]. Де-юре в международном праве трехаспектный подход, включающий предупреждение рассматриваемого преступления, наказание виновных и защиту жертв, окончательно оформился с принятием Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.[3] (далее – Палермский протокол).

Почему же тогда в настоящее время мы можем говорить пока только о формировании правозащитного подхода? Дело в том, что в Палермском протоколе, установившем обязательство криминализовать торговлю людьми и предусмотревшем ряд мер, способствующих осуществлению международного сотрудничества государств в данной сфере, значительно менее пристальное внимание было уделено защите прав жертв торговли людьми. Положения Протокола о защите жертв оставляют на усмотрение самих государств решение вопроса о целесообразности принятия соответствующих внутригосударственных мер. Подтверждением служат, к примеру, формулировки статьи 6 «Помощь жертвам торговли людьми и их защита» Палермского протокола:

«*В надлежащих случаях* и *в той мере, в какой это возможно согласно его внутреннему законодательству*, каждое Государство-участник обеспечивает защиту личной жизни и личности жертв торговли людьми..»;

---

[1] Первая Международная конференция по вопросу о мерах пресечения торга женщинами в целях разврата, состоявшаяся в июле 1902 г. в Париже, завершилась принятием проектов Конвенции и Соглашения, на основе которых впоследствии были заключены Международное соглашение о борьбе с торговлей белыми рабынями 1904 г. и Международная конвенция о пресечении торга женщинами 1910 г.

[2] Дерюжинский В.Ф. Международная борьба с торговлей женщинами // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 7–8. С. 204.

[3] Бюллетень международных договоров. 2005. № 2.

«Каждое Государство-участник *рассматривает возможность* реализации мер по обеспечению физической, психологической и социальной реабилитации жертв торговли людьми..»;

«Каждое Государство-участник *стремится обеспечивать* физическую безопасность жертв торговли людьми в период нахождения таких жертв на его территории» (курсив наш. – *О.С.*).

В результате, имплементация норм Палермского протокола в национальное законодательство государств осуществляется в большинстве случаев фрагментарно. Так, к моменту вступления в силу данного международного договора торговля людьми считалась преступлением по законодательству менее половины стран мира, а по истечении 10 лет после его принятия таких государств стало более 90 %[4]. В то же время столь положительной динамики не наблюдается в отношении норм о защите прав жертв. Во многих странах по-прежнему нет ни специального законодательства о защите прав жертв, ни даже законодательного закрепления понятия «жертва торговли людьми».

Следует иметь в виду, что понятие «жертва» в международном праве шире уголовно-процессуального термина «потерпевший». Лица, пострадавшие от торговли людьми и связанных с ней преступлений, могут признаваться их жертвами еще до возбуждения уголовного дела и до признания за ними уголовно-процессуального статуса потерпевших при наличии достаточных оснований полагать, что они подверглись эксплуатации[5]. Отсутствие данного понятия – не только сугубо теоретическая проблема нормативной определенности. В случае транснациональной торговли людьми, когда жертвы зачастую не имеют права законно находиться в государстве транзита или назначения, пробел в законодательстве влечет невозможность урегулирования их правового статуса. Как следствие, на практике осуществляется судебное преследование незаконно находящихся на территории государства неграждан за нарушение миграционного законодательства и по-

---

[4] United Nations Office on Drugs and Crime Executive Director Yury Fedotov: Message on World Day against Trafficking in Persons, 30 July 2014. URL: http://www.unodc.org/endht/en/statements.html (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[5] Винокуров С.И., Пристанская О.В. Научный комментарий к Модельному закону «О противодействии торговле людьми». Приложение к Постановлению МПА СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-19. С. 49-50.

следующее принудительное возвращение их в страну происхождения без выяснения вопроса о том, грозит ли им там опасность повторной виктимизации. Таким образом, происходит нарушение права жертв на признание таковыми, что влечет за собой нарушение иных прав человека. Кроме того, выдворение этих лиц за пределы государства, в котором совершено преступление, существенно затрудняет процесс расследования и привлечения виновных лиц к ответственности.

По причине отсутствия императивных и содержательных положений относительно защиты прав жертв торговли людьми, Палермский протокол справедливо считают «сильным» в отношении пресечения торговли людьми и сотрудничества, но «слабым» в плане защиты жертв[6]. Следует отметить, что уклон в сторону наказания преступников, нежели чем правозащитного аспекта, характерен для конвенций о борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера. Это объясняется тем, что такие международные договоры в первую очередь направлены на выполнение задачи международного уголовного права, которая заключается в установлении ответственности субъектов международного права и наказании лиц, виновных в совершении международных преступлений и преступлений международного характера, а также общеуголовных преступлений, нарушающих установленный международным сообществом и отдельными государствами правопорядок, как на основе международных соглашений, так и с помощью национальных правовых систем[7]. Кроме выполнения задачи привлечения к ответственности, следуя общепризнанному принципу уважения прав человека и основных свобод, разработан также ряд международно-правовых стандартов, направленных на гуманизацию обращения с правонарушителями.

---

[6] Gallagher A. Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis // Human Rights Quarterly. 2001. Vol. 23. № 4. P. 994; Transnational Crime and Human Rights: Responses to Human Trafficking in the Greater Mekong Subregion / Susan Kneebone, Julie Debeljak. Routledge. 2012. P. 13.

[7] Блищенко И.П. Предмет и система международного уголовного права // Международное уголовное право: Монография / Блищенко И.П., Каламкарян Р.А., Карпец И.И. и др.; отв. ред. В.Н. Кудрявцев. РАН. Институт государства и права. М.: Наука, 1995. С. 19.

Вместе с тем очевидно, что система международно-правовых принципов и гарантий требуется в отношении противодействия нарушениям прав не только преступников, но и жертв. Оценивая взаимодействие двух отраслей международного публичного права (международного уголовного права и международного права прав человека), профессор Бассиони приходит к выводу о наличии между ними существенного пробела (*significant gap*)[8]. Система международного права, по его мнению, еще далека от того, чтобы считаться ориентированной на права жертв[9]. Недостаточная разработанность международно-правовых стандартов в сфере защиты жертв торговли людьми подтверждает этот общий вывод.

Существует еще одна причина, которая не позволила закрепить в Палермском протоколе гарантии определенных элементов правового статуса жертв торговли людьми. Так, закрепленные в статье 7 нормы, призванные урегулировать статус жертв торговли людьми в принимающих государствах, не носят императивного характера: «Государство-участник *рассматривает возможность* (курсив мой – О.С.) принятия законодательных или других надлежащих мер, позволяющих жертвам торговли людьми оставаться, *в надлежащих случаях* (курсив мой – О.С.), на его территории на временной или постоянной основе». Причина отказа от закрепления обязательства принимать законодательство, разрешающее жертвам торговли людьми оставаться в странах назначения, состоит в обоснованных опасениях того, что данное правовое основание будет использовано незаконными мигрантами в целях легализации их пребывания в стране[10].

Вместе с тем опасение злоупотреблений не должно препятствовать установлению гарантий защиты и соблюдения прав жертв. Рассматриваемая фрагментарность Палермского протокола во многом преодолена в региональном международном договоре – Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми

---

[8] Bassiouni M.C. International Recognition of Victims' Rights // Human Rights Law Review. 2006. Vol. 6. Issue 2. P. 205.
[9] Ibid. P. 279.
[10] Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. United Nations Publication. NewYork, 2006. P. 380.

2005 г.[11]. Положения Конвенции более содержательны и конкретны, нежели чем соответствующие положения Палермского протокола. Утверждается принцип непривлечения жертв к ответственности за противоправную деятельность, когда такая деятельность являлась прямым следствием связанного с торговлей людьми принуждения, презумпция статуса и презумпция возраста жертвы в случае с торговлей детьми, процессуальные гарантии и гарантии компенсационного уголовного правосудия. Кроме того, в ряде переработанных Директив Европейского Союза содержится прямое указание на то, что жертвы торговли людьми являются уязвимыми лицами (лицами с особыми потребностями в отношении защиты) и предусматривается возможность осуществления в отношении них международной защиты вплоть до предоставления статуса беженца[12]. Возможность предоставления статуса беженца жертвам торговли людьми закреплена в законодательстве целого ряда государств, среди которых Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Словакия, Финляндия, Франция, Чехия, Эстония и др[13].

Бороться с проблемой экономических мигрантов, выдающих себя за жертв торговли людьми и претендующих на соответствующий уровень международной защиты, призваны разработанные во внутригосударственном праве процедуры выявления и идентификации жертв торговли людьми. В этом отношении представляет интерес опыт Великобритании, где с 2009 г. действует Механизм перенаправления жертв торговли людьми (*National Referral Mechanism)* – процесс идентификации потенциальных жертв торговли людьми и предоставления им защиты в соответст-

---

[11] Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (CETS N 197) (Заключена в г. Варшаве 16.05.2005) // СПС КонсультантПлюс.

[12] Директива 2013/33/EU от 26 июня 2013 г. Европейского парламента и Совета об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите, Директива 2011/95/EU от 13 декабря 2011 г. Европейского парламента и Совета по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты, и др.

[13] Synthesis Report – Identification of Victims of Trafficking in Human Beings in International Protection and Forced Return Procedures / European Migration Network Study. March 2014.

вии с положениями Конвенции Совета Европы 2005 г. Процесс начинается с выявления и направления потенциальной жертвы торговли людьми «первичным респондентом» (*first responder*) в один из компетентных органов власти: Отдел виз и иммиграции Министерства внутренних дел Великобритании или Центр по борьбе с торговлей людьми Национального антикриминального агентства. Процесс включает 2 стадии: «разумные основания» (в течение 5 дней принимается решение о наличии либо отсутствии разумных оснований полагать, что лицо стало жертвой торговли людьми) и «окончательное решение» (в течение 45 дней на основе собранной информации принимается решение о том, является ли лицо жертвой торговли людьми). Предусмотрена обязанность информирования первичного респондента, в качестве которого может выступать как государственный орган, так и уполномоченная неправительственная организация, о принятом в отношении направленного лица решении.

Данный временной отрезок одновременно является периодом для восстановления и размышления, в течение которого обратившееся/направленное лицо имеет возможность пройти реабилитацию и принять взвешенное решение о сотрудничестве или об отказе в сотрудничестве с правоохранительными органами. Установленная продолжительность сопоставима с требованиями ст. 13 Конвенции Совета Европы 2005 г. о том, что в течение периода для восстановления и размышления, продолжительность которого должна составлять не менее 30 дней, в отношении рассматриваемых лиц не могут быть применены никакие меры по выдворению.

По истечении установленного срока для дальнейшего пребывания необходимо получение вида на жительство. Согласно положениям ст. 14 Конвенции Совета Европы возобновляемый вид на жительство выдается жертвам в следующих случаях:

a) когда, по мнению компетентного органа власти, их пребывание необходимо ввиду их личного положения;

b) когда, по мнению компетентного органа власти, их пребывание необходимо в связи с осуществлением ими сотрудничества с компетентными органами в целях ведения расследования или уголовного судопроизводства.

Конвенция Совета Европы, как и Палермский протокол, не исключает возможности признания жертвы торговли людьми бе-

женцем «согласно международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право в области прав человека и, в частности, когда это применимо, Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года, касающиеся статуса беженцев, и принцип невыдворения, закрепленный в них» (ст. 14 Протокола и ст. 40 Конвенции).[14] Так, например, статус беженца был предоставлен жертве торговли людьми из Нигерии, не согласной с решением о выдворении из Великобритании[15].

К серьезным недостаткам действующего в Великобритании процесса идентификации относят отсутствие законодательной основы его функционирования, а также легального определения понятия «жертва торговли людьми». На практике это означает, что решения о правовом статусе лиц, принятые в рамках Механизма перенаправления жертв торговли людьми, не имеют обязательной силы, в том числе для судов, рассматривающих дела о торговле людьми[16]. Восполнение данного правового пробела планировалось при разработке законопроекта о борьбе с современным рабством (*Modern Slavery Bill*)[17]. Однако в принятом парламентом и получившем 26 марта 2015 г. королевское одобрение Законе о современном рабстве (*Modern Slavery Act*)[18] правовые основы функционирования Механизма перенаправления жертв торговли людьми

---

[14] См. также: Док. Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев HCR/GIP/06/07 от 7 апреля 2006 г. Рекомендации по международной защите № 7: Применение статьи 1А(2) Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев, к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми. URL: http://www.unhcr.org/443b626b2.html (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[15] Постановление ЕСПЧ от 18.02.2014 по делу «O.G.O. против Соединенного Королевства» (жалоба № 13950/12). URL: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141830#{%22itemid%22:[%22001-141830%22]} (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[16] Report of the Modern Slavery Bill Evidence Review / Rt Hon Baroness Butler-Sloss, Rt Hon Frank Field MP (Chair), Rt Hon Sir John Randall MP. P. 26. URL: http://www.frankfield.com/upload/docs/Modern%20Slavery%20Bill%20Evidence%20Review.pdf (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[17] Provisional Notices of Amendments and Added Names as at 15 September 2014. URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2014-2015/0008/amend/modernslaveryaddednames.pdf (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[18] URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

так и не были закреплены. Несмотря на наличие целого ряда мер, касающихся защиты жертв торговли людьми, особенно детей-жертв, а также гарантий, предоставляемых жертвам-свидетелям, данный закон, как на стадии его принятия, так и после одобрения в окончательной редакции, продолжает вызывать критику в части недостаточной защиты прав жертв торговли людьми[19].

Не только новейшее законодательство Великобритании, но и национальное законодательство иных государств о противодействии торговле людьми требует совершенствования с учетом необходимости защиты и соблюдения прав жертв. Так, например, в Закон о защите жертв торговли *(Trafficking Victims Protection Act)* людьми и насилия с момента его принятия Конгрессом США в 2000 г. четырежды вносились серьезные изменения: в 2003, 2006, 2008 и 2013 гг. При этом отдельные вопросы (в частности, предоставление одинакового объема прав для различных категорий жертв торговли людьми[20]) по-прежнему требуют правового разрешения. В Российской Федерации, несмотря на участие в разработке модельных законов Содружества Независимых Государств «О противодействии торговле людьми»[21] и «Об оказании помощи жертвам торговли людьми»[22], аналогичные федеральные законы так и не были приняты. Кроме того, Российская Федерация остается одним из 4-х государств – членов Совета Европы, не подписавших и не ратифицировавших Конвенцию 2005 г.[23] Автор выступает за разработку и принятие законодательных норм о противодействии

---

[19] URL: http://www.theguardian.com/law/2014/nov/03/modern-slavery-bill-lost-opportunity-human-trafficking-adviser (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[20] Peters A. Disparate Protections for American Human Trafficking Victims // Cleveland State Law Review. 2013. Vol. 61. Issue 1. P. 1–46.

[21] Модельный закон о противодействии торговле людьми (Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.2008 Постановлением 30-11 на 30-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2008. № 42. С. 301-353.

[22] Модельный закон об оказании помощи жертвам торговли людьми (Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.2008 Постановлением 30-12 на 30-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2008. № 42. С. 354-388.

[23] Сайт Совета Европы. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Flags-sos_en.asp (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

торговле людьми в соответствии с положениями Конвенции Совета Европы 2005 г. и ратификацию данного международного договора.

В заключение хотелось бы выразить надежду на то, что тенденция к гуманизации международного права в целом и международно-правового регулирования противодействия торговле людьми в частности, продолжится; и разработанный в международном праве системный подход к рассматриваемой проблеме будет имплементирован государствами, что в конечном итоге приведет к повышению эффективности противодействия торговле людьми.

АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ КОМПАРАТИВНОГО АНАЛИЗА ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРАКТИКИ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Трыканова Светлана Анатольевна

кандидат исторических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права РГУ имени С.А. Есенина, 390000, Россия, г. Рязань, ул. Семинарская, д. 15

В настоящее время существует острая необходимость компаративного анализа организационно-правовой практики создания и функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Во-первых, активно проявляются факты нарушения принципов и норм международного права в рамках взаимодействия его субъектов в контексте данного вопроса. Яркий пример – это размещение ЕС на территории Украины специальных учреждений для содержания нелегальных мигрантов: в феврале 2015 г. российских и зарубежных СМИ появилась информация, что ЕС финансирует на Украине спецприемники для нелегальных мигрантов. По данным европейских журналистов, ЕС возвращает на Украину беженцев из третьих стран, нарушая нормы международного права[1].

СМИ ФРГ, в частности, утверждали, что на строительство и ремонт украинских спецприемников для нелегальных мигрантов ЕС потратил за последние несколько лет десятки миллионов евро, в которых в настоящее время содержатся сотни людей преимущественно граждане Афганистана и Сомали, которые пытались нелегально попасть в страны ЕС через Украину. Кроме этого, их переправляли на территорию Украины из Венгрии и Словакии, не пре-

[1] Deutsche Welle. URL: http://www.dw.de/about-dw/profile/s-30688 (дата обращения 02.04.2015 г.).

доставляя им шанса на получение политического убежища, хотя это предусматривают нормы права ЕС[2].

Факт нарушения международного права ЕС в данной ситуации озвучен представителем UNHCR на Украине Ильей Тодоровичем[3]. Он заявил, что подобные лагеря для интернированных лиц должны быть полностью упразднены или же сроки пребывания должны быть существенно сокращены[4]. Кроме этого, есть свидетельства массовых недовольств беженцев, которые содержатся в украинских спецприемниках: в 2012 году сомалийские мигранты в знак протеста объявляли голодовку в одном из таких учреждений.

Во-вторых, данная тематика чрезвычайно актуальна для РФ. На федеральном уровне необходимо вырабатывать организационно-правовые подходы обеспечения безопасности, функционирования и условий содержания нелегальных мигрантов подлежащих выдворению в специальных учреждениях для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» четко нацеливают всех субъектов миграционной политики на создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации[5].

Формально функции по временному содержанию иностранцев окончательно перешли от МВД к ФМС 1 апреля 2014 г. и Фе-

---

[2] Deutsche Welle. URL: http://www.dw.de/about-dw/profile/s-30688 (дата обращения: 2.04.2015 г.). Встречаются ссылки на мнение главы МВД ФРГ о целесообразности создания центров приема беженцев за пределами ЕС.

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс»; Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года от 13 июня 2012 г. // СПС «Консультант Плюс».

деральная миграционная служба теперь должна самостоятельно заниматься выдворением мигрантов из России.

Вместе с функциями ФМС получила в свое распоряжение 32 спецприемника вдобавок к своим 43 миграционным центрам. Тем не менее, в ведомстве считают их количество недостаточным, и в ближайшее время хотят довести общее количество спецприемников до 83, планируется построить еще восемь центров, в том числе в Амурской, Ленинградской областях, Пермском крае, Еврейском автономном округе и Московской области[6].

В целях определения эффективного подхода в области создания и функционирования специализированных учреждений, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ представляется важным изучение иностранного опыта в данной области.

Например, во Франции, по данным на 1 июня 2014 г., находится порядка 300-400 тысяч нелегальных иммигрантов. Ежегодно в ходе регулярных проверок в сети полиции попадает десятая доля от их числа. Нелегалов помещают в так называемые центры административного содержания (ЦАС), которые структурно относятся к министерству внутренних дел. Всего по стране их около трех десятков. Нелегалы могут там находиться до 45 дней. Хотя эти центры немного похожи на современные пенитенциарные заведения, они многим различаются. Нелегальные мигранты там размещены из расчета 10 кв. метров на человека (не больше шести человек в одной комнате), их обеспечивают бесплатным питанием, медицинским обслуживанием. Они имеют свободный доступ к телефону. Также предусмотрены помещения для общения с семьей, адвокатами. Части нелегалов по гуманитарным соображениям (к примеру, удается доказать, что на родине им угрожает преследование по политическим или религиозным причинам) удается избежать высылки. Остальных депортируют, как правило, авиарейсами в сопровождении представителя МВД. В 2014 году депортировано было 35 тысяч человек, что на 10 процентов больше, чем в 2011 году. Если учитывать финансирование ЦАС, включая расходы как на их постояльцев, так и на персонал, стоимость депорта-

---

[6] РИА ISLAMNEWS.RU. URL: http://www.islamnews.ru/news-145271.html (дата обращения 10.04.2015 г.).

ции, юридическую помощь (а она также предоставляется за государственный счет), то получается примерно 20 тысяч евро на одного нелегального мигранта. Так что в результате выходит довольно солидная сумма в 700 миллионов[7].

В Италии с августа 2009 года вступил в силу закон, который признал нелегальную иммиграцию преступлением, и установил соответствующее наказание: денежный штраф от 5 до 10 тысяч евро и выдворение из страны. По закону иммигранты, не имеющие виз, направляются в один из 13 специальных центров установления личности и высылки из страны, которые рассчитаны на 1814 мест. Эти учреждения размещаются в переоборудованных зданиях, ранее служивших для других целей: в казармах, промышленных строениях, приютах. Большинством из них руководит организация итальянского Красного Креста, а также Общество милосердия Италии или специально организованные ассоциации. Если в течение 18 месяцев личность приехавшего иностранца не удостоверяется, он подлежит высылке из страны. При этом человек лишается права на въезд в Италию сроком на 10 лет. При этом число иностранцев, нелегально живущих и работающих в Италии, уже превысило 1 миллион человек. Из них 15 процентов – выходцы из Марокко, Египта, Эритреи и Туниса – прибывают морем через остров Лампедуза, своеобразную перевалочную базу. Еще 60 процентов нелегалов остаются в стране после окончания срока действия визы или временного вида на жительство[8].

В США существует около 80 государственных и частных специализированных центров депортации, в том числе для несовершеннолетних и семей мигрантов, не совершавших уголовные преступления. Кроме того, правительство США подписало около 950 контрактов с другими тюрьмами и убежищами для беженцев, которые могут использоваться при необходимости. Наиболее остро проблема миграции стоит на границе с Мексикой и в штатах, расположенных в бассейне Карибского моря, откуда прибывают до 80 процентов нелегальных мигрантов. Всего в подобных учреждениях ежедневно находится около 34 тысяч человек, подлежа-

---

[7] Российская газета. URL: http://www.rg.ru/2013/08/06/migr.html (дата обращения 10.04.2015 г.).
[8] Там же.

щих депортации. В первую очередь из страны высылают тех, кто представляет угрозу национальной безопасности США. Средняя продолжительность ожидания при отсутствии уголовных преступлений составляет для мигранта около 20 дней, а при наличии криминального подтекста – 32 дня. По официальным данным, ежегодно высылке из США подвергаются свыше 400 тысяч мигрантов. Задержание и депортация каждого обходятся американским налогоплательщикам в среднем в 23 тысячи долларов[9].

Таким образом, образом краткий компаративный анализ показывает необходимость следующего:

1) формулирования жестких международно-правовых механизмов превентивного характера в рамках, которых могли быть определены меры по обеспечению безопасности третьих стран в случае размещения специальных учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в государстве-партнере принимающего государства, а так же предусмотрены возможности полной защиты прав мигрантов в случае нахождения в спец приемниках на территории государства – партнера принимающего государства;

2) создания международно-правовых стандартов, регламентирующих условия содержания нелегальных мигрантов для депортации в специальных учреждениях;

3) определения стратегии планирования развития в РФ учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации с учётом взаимодействия профильных правоохранительных ведомств, органов государственной власти и институтов гражданского общества, а так же достаточного объема организационно-правовых и финансовых ресурсов.

---

[9] Российская газета. URL: http://www.rg.ru/2013/08/06/migr.html (дата обращения 10.04.2015 г.).

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: НА ПРИМЕРЕ ЕС И ЕАЭС

Хлгатян Арменуи Григорьевна

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; armenuhikhlghatyan@gmail.com

Интеграция представляет собой процесс, посредством которого отдельные государства могут передать часть своих суверенных прав в пользу создаваемой ими и единой для них институциональной структуры с тем, чтобы обеспечить учет и реализацию своих общих интересов. Интеграционные объединения в большинстве своем образуются как экономические. Экономическая интеграция проходит несколько этапов:

- создание зоны свободной торговли
- таможенный союз
- общий рынок
- экономический и валютный союз.

Регулирование миграции в рамках интеграционных объединений принято относить ко второму этапу.

Вопросы экономической интеграции всегда представляли особый интерес. Наиболее успешным примером интеграции государств принято считать Европейский Союз, право которого регулирует ряд вопросов, в том числе о миграции.

Проблема экономической интеграции на постсоветском пространстве была актуальна на протяжении последних двадцати лет. В первых документах, принятых в процессе формирования Содружества Независимых Государств, были заложены основы сохранения многих элементов интеграции в сферах экономики, обороны, культуры, образования. О формировании Экономического союза был подписан Договор о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г.

Были предприняты попытки создания наднационального экономического органа в рамках СНГ – Международного экономического комитета Экономического союза. В этот период было

принято решение о разноуровневой и разноскоростной интеграции, которая заключалась в особом сотрудничестве стран, готовых к более глубокой степени интеграции.

В 1995 г. было заявлено о создании Таможенного союза между РФ и Республикой Беларусь, а в 2000 г. образовано Евразийское экономическое сообщество. С 1 июля 2011 г. были сняты внутренние таможенные границы в рамках трех государств – Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. С 1 января 2012 г. вышеуказанные государства вступили на новый этап интеграции – создали Единое экономическое пространство (далее ЕЭП).

Государства-участники Таможенного союза еще 2010 г. разработали и приняли 17 международных соглашений, которые легли в основу формирования ЕЭП. Эти соглашения были ратифицированы в течение 2011 г. и вступили в силу с 1 января 2012 г. Именно эта дата считается началом работы нового интеграционного объединения – Единого экономического пространства. 18 ноября 2011 г. была подписана Декларация о Евразийской экономической интеграции[1].

В своем сотрудничестве государства руководствовались нормами и правилами Всемирной торговой организации, а также подтверждали важность присоединения всех трех государств к ВТО.

В соответствии с Декларацией, основным содержанием интеграции является полная реализация Таможенного союза и ЕЭП, совершенствование и дальнейшее развитие договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия по следующим направлениям:

- обеспечение эффективного функционирования общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;
- разработка и осуществление согласованной экономической политики, переход к согласованию параметров основных макроэкономических показателей государств-членов, углубление сотрудничества в валютной сфере;
- сотрудничество в вопросах миграционной политики и др.

---

[1] См.: Декларация о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г. URL: http://www.tsouz.ru/MGS/18-11-11/Documents/Декларация.pdf.

Для реализации указанных целей была учреждена Евразийская экономическая комиссия[2].

Кодификацию международных договоров, которые составляли нормативно-правовую базу Таможенного Союза и ЕЭП планировалось завершить к 1 январю 2015 г. и на этой основе создать Евразийский экономический союз, который включал бы в себе ряд аспектов по следующим направлениям:

- сбалансированной макроэкономической, бюджетной и конкурентной политике;
- структурной реформе рынков труда, капиталов, товаров и услуг;
- созданию евразийских сетей в сфере энергетики, транспорта и телекоммуникаций.

Считается, что Евразийский экономический союз послужит центром дальнейших интеграционных процессов, будет формироваться путем постепенного слияния существующих структур – Таможенного союза, Единого экономического пространства[3].

Как уже выше отмечалось в Декларации о евразийской экономической интеграции отмечено, что содержанием последующей интеграции стран – участников является полная реализация потенциала таможенного союза и Единого экономического пространства, совершенствование и развитие договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия по таким направлениям как обеспечение эффективного функционирования общего рынка трудовых ресурсов и сотрудничество в вопросах миграционной политики.

В соответствии со ст. 3 Договора о евразийской экономической комиссии Комиссия осуществляет свою деятельность также и в сфере трудовой миграции.

Договор о Евразийском экономической союзе вступил в силу (далее – ЕАЭС) 1 января 2015 г., однако нет какого-либо международного договора или иного акта, который бы касался вопро-

---

[2] См.: Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года // СПС Гарант. СПС КонсультантПлюс.

[3] См.: Международно-правовые основы создания и функционирования Евразийского экономического союза: монография / К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев, С.Ю. Кашкин [и др.]; отв. ред. Е.Г. Моисеев. М.: Проспект, 2015. С. 143.

сов трудовой миграции в рамках Евразийского экономического союза.

Вопрос регулирования миграционной политики в интеграционных объединениях подробнейшим образом урегулирован в рамках Европейского союза, что может быть своего рода моделью для создания миграционной политики в ЕАЭС, которая будет основана на свободе передвижения рабочей силы в рамках государств-членов объединений.

Составными компонентами свободы передвижения работников должны включать следующие права:

- принимать реально сделанные предложения о трудоустройстве;
- свободно передвигаться с этой целью по территории государств-членов;
- оставаться на территории государства-члена с целью трудоустройства в соответствии с положениями, регулирующими трудоустройство граждан такого государства, и установленными законами, регламентами или административными документами;
- оставаться на территории государства-члена после окончания трудовой деятельности в этом государстве, при соблюдении условий, содержащихся в регламентах для применения этого положения.

В договорах и соглашениях по свободе передвижения лиц, как представляется должны содержаться также и исключения из принципа свободы передвижения, в частности, возможности вводить ограничения, которые связаны с необходимостью обеспечения общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения, а также запрета на доступ к государственной службе.

Регулирование миграционных вопросов в рамках ЕАЭС довольно сложно, так как возникают опасения, что одни страны в рамках ЕАЭС будут в основном принимающей страной, а другие донорами мигрантов, что в последующем может привести к демографическим проблемам.

Многие предлагают разделить регулирование трудовой миграции в этом интеграционном объединении на два блока:

- регулирование трудовой миграции работников, являющихся гражданами государств-членов такого Союза внутри него;

• регулирование трудовой миграции граждан третьих стран, работающих в государствах Союза.

В этом случае потребуется принятие соответствующих нормативно-правовых актов для обеих групп трудящихся. Учитывая цели создания Евразийского экономического союза и заявленную тесную интеграцию для работников первого блока отдельные ученые предлагают применять термин «работник (трудящийся)», а для второй – «трудящийся-мигрант»[4].

Трудящиеся-мигранты – это, прежде всего, иностранные граждане, в то время как свобода передвижения в будущем Евразийском экономическом союзе не подразумевает ограничений для граждан государств-членов.

Для трудящихся первого блока важно предусмотреть в таких актах определение термина «работник (трудящийся)».

Так как в Евразийском экономическом союзе будет осуществляться свобода передвижения рабочей силы граждан-членов, большое значение имеет урегулирование, прежде всего, трудовой миграции из государств, которые не являются его членами, так как с первыми сложно предвидеть какие-либо сложности в правовом плане.

В актах ЕАЭС необходимо предусмотреть положения, запрещающие дискриминацию работников из стран-членов Союза. Так, например, такие работники должны пользоваться равными правами и возможностями в отношении их труда. Данное право должно применяться ко всем гражданам государств-членов, независимо от цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку. Подробно должно быть дано определения «дискриминации», также законодательство должно содержать указания на сферы общественной жизни, на которые распространяется запрет дискриминации. В структуре индекса MIPEX, в соответствие с принятыми международными практиками, выделяются

---

[4] См.: Бекяшев Д.К. Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12 (55). С. 18–22.

следующие сферы: занятость, профессиональное образование, начальное и среднее образование, доступ к товарам и услугам, включая здравоохранение и жилье, а также социальная защита[5]. Примеряя антидискриминационное законодательство к мигрантам, важно отметить, что защита в этих сферах не гарантирует им абсолютной свободы действий и доступа к услугам в обозначенных сферах. Важным понятием в контексте дискриминации является не статус, а дискриминирующий признак, в качестве которого рассматриваются национальность, раса, религия, вера и гражданство.

В вопросе трудящихся-мигрантов из третьих стран, необходимо учитывать имеющиеся в международном праве стандарты в области трудовой миграции. В частности, имеются ввиду нормы Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенции МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г., Конвенции № 143 о злоупотреблениях в области миграции и обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. Это единственные международные договоры по вопросам трудовой миграции, принятые на универсальном уровне. Кроме указанных универсальных конвенций принято учитывать нормы, которые приняты на региональном уровне: Конвенции Совета Европы о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г., Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств 2008 г., Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2010 г. и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г., заключенных в рамках Таможенного союза Евразийского экономического сообщества.

Евразийская экономическая комиссия, созданная в 2011 г.: уделяет пристальное внимание актуальным вопросам сотрудничества государств-участников этого интеграционного объединения по вопросам трудовой миграции. Например, Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 августа 2012 г. № 154

---

[5] См.: Прохорова А.В. Евразийский Союз и будущее миграционной политики России: Антидискриминационное законодательство как условие успешной евразийской интеграции // Демоскоп.Weelky. № 513–514. URL: http://demoscope.ru/weekly/2012/0513/analit05.php#_FN_1.

утверждено Положение о Консультативном комитете по миграционной политике[6].

Согласно Договору о Евразийской экономической комиссии 2011 г. Консультативный комитет по миграционной политике создается при Коллегии Евразийской экономической комиссии.

Основными задачами Комитета являются:

- проведение консультаций с представителями государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства;
- выработка предложений по вопросам создания унифицированного правового режима в части трудоустройства граждан государств-членов;
- формирование договорно-правовой базы для осуществления единой миграционной политики.

В соответствии с Положением Комитет по миграционной политике осуществляет следующие функции[7]:

- разрабатывает предложения по гармонизации и унификации законодательства государств-членов в области трудовой миграции, по созданию общего рынка труда, обеспечению свободного передвижения граждан государств-членов внутри Единого экономического пространства;
- подготавливает предложения по разработке международных договоров, направленных на дальнейшую интеграцию в сфере миграционной политики;
- вырабатывает меры по содействию организованному набору и привлечению трудящихся-мигрантов на территории государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности;
- участвует в разработке совместных целевых программ и мероприятий в области миграции; вырабатывает предложения по совершенствованию информационного обмена в сфере трудовой миграции между уполномоченными органами государств-членов;
- вырабатывает предложения по совершенствованию миграционного контроля, повышению эффективности взаимодейст-

---

[6] См.: Положение о Консультативном комитете по миграционной политике от 30 августа 2012 г. № 154 // СПС КонсультантПлюс.

[7] См.: Положение о Консультативном комитете по миграционной политике от 30 августа 2012 г. № 154 // СПС КонсультантПлюс. Ст. II, п. 4.

вия миграционных и иных заинтересованных органов государств – членов в обеспечении защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, предотвращении нелегального использования труда трудящихся-мигрантов;

- осуществляет иные функции в пределах своей компетенции.

Свободное передвижение людей означает не только открытие границ или отмену визового режима. На практике это означает, что любой гражданин Союза может беспрепятственно перемещаться между странами-членами Союза в целях проживания, работы и учебы. Другими словами речь идет не только об отмене виз, но также и об упразднении разрешений на пребывание и работу.

Целый ряд существующих в мировой практике договоров о свободной торговле, которыми скрепляется создание единого экономического пространства, обязательно содержат положение о свободном перемещении людей. Это положение подразумевает искоренение в странах-партнерах всех проявлений дискриминации, прежде всего по основанию гражданства.

ОСОБЕННОСТИ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И РЕСПУБЛИКОЙ ТАДЖИКИСТАН

Шомуродов Искандар Юсуфович

кандидат юридических наук, руководитель юридического отдела – Регион Северная Европа, Ойлер Гермес
142791, Россия, Москва, пос. Воскресенское, д. 19, кв.1; ishomurodov@yahoo.com

Настоящая статья является продолжением изучения международно-правовых аспектов сотрудничества России (РФ) и Таджикистана (РТ). На сей раз автор решил рассмотреть актуальный вопрос двустороннего сотрудничества в сфере миграции, а также практическую реализацию положений международных соглашений между двумя государствами.

Фундаментом постсоветских международно-правовых отношений РФ и РТ на протяжении вот уже 23 лет выступает Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между РФ и РТ (далее – Договор о дружбе)[1]. Договор о дружбе закрепил основные принципы сотрудничества на основании общепризнанных принципов международного права. В частности: а) взаимное уважение государственного суверенитета и территориальной целостности; б) мирное урегулирование споров и неприменение силы или угрозой силой, включая экономические и иные способы давления; в) равноправие и невмешательство во внутренние дела; г) уважение и соблюдение прав человека и основных свобод.

Между странами подписано более 170 международно-правовых документов, охватывающие практически все ключевые аспекты сотрудничества. Из всех подписанных двусторонних соглашений между странами наибольшее количество соглашений относится к вопросам военного сотрудничества. Социально-экономические, в том числе миграционные аспекты следуют после военного сотрудничества.

---

[1] Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан от 25 мая 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 8.

Основным международно-правовым документом, регулирующим вопросы трудовой миграции, является Соглашение между Правительством РФ и Правительством РТ о трудовой деятельности и защите прав граждан РФ в РТ и граждан РТ в РФ от 16 октября 2004 года (вступило в силу 16.01.2006 г.; далее – Соглашение о трудовой деятельности)[2]. Ключевыми положениями Соглашения о трудовой деятельности являются принципы и основания осуществления трудовой деятельности (ст. 4); создание благоприятных и взаимоприемлемых условий для трудовой миграции граждан (ст. 7); права и свободы, оплата и другие условия труда работников (ст. 8-9); правовые последствия досрочного расторжения трудового договора и перечень документов подтверждающих пригодность работника (ст. 10), а также его квалификацию для определенных специальностей (ст. 11); обязанность работника выполнять работу на которую было выдано разрешение на работу и санкции в случае не выполнения таких обязательств (ст. 12); компенсационная оговорка и заключение нового договора в случае досрочного расторжения трудовых отношений (ст. 13); обязанность покинуть территорию принимающего государства в случае аннулирования разрешения на работу (оговорка о возвращении на родину) (ст. 14); организация перевозки тела (останков) умершего работника и порядок компенсации расходов, связанных с похоронами (ст. 15); право работника приобретать, переводить и вывозить иностранную валюту (оговорка о благоприятном валютном режиме) (ст. 16).

По оценкам экспертов, количество граждан Таджикистана работающих на территории России составляет около одного миллиона человек. Следовательно, трудовая миграция (экспорт рабочей силы) является одним из основных источников дохода населения Таджикистана. Если военное сотрудничество больше необходимо России, так как позволяет, с одной стороны, создавать дополнительные барьеры различным условным угрозам (афганский наркотрафик, расширение влияния Китая, США и Ирана, экспан-

[2] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16 октября 2004 г. // Бюллетень международных договоров. 2006. № 6. С. 39.

сия движения Талибан), с другой стороны, обеспечивает лояльность светского режима в республике, то сотрудничество в сфере миграции позволяет гражданам Таджикистана получить возможность финансового благополучия. Благодаря денежным переводам граждан РТ, которые составили в 2014 г. около 3,8 млрд. долларов США, что соответствует 50 % ВВП республики, поддерживается относительно минимальное, но стабильное социально-экономическое положение большинства граждан. Этим вполне объясняется намерение Правительства РТ в двусторонних отношениях выводить на передний план вопросы благоприятного миграционного режима в отношении своих граждан.

В ходе визита Президента РФ В.В. Путина в Душанбе 4–5 октября 2012 г. было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан (Соглашение о РВБ)[3] на 49 лет. Взамен РФ приняла решение о предоставлении гражданам РТ льготного режима для осуществления трудовой деятельности (увеличение максимального срока разрешения на работу до трех лет), о беспошлинной поставке ГСМ, финансовой помощи в борьбе с наркотрафиком (5 миллионов долларов США) и др. Решение о предоставлении гражданам РТ льготного режима для осуществления трудовой деятельности было отражено в Протоколе к Соглашению о трудовой миграции от 29.10.2013 г. (вступил в силу 21.04.2014 г.; далее – Протокол)[4].

Согласно Протоколу, разрешение на работу выдаётся работнику на срок действия заключенного им договора, указанного в статье 2 Соглашения о трудовой деятельности, но не более чем на три года (изначальная редакция ст. 2 Соглашения о трудовой дея-

---

[3] Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан от 5 октября 2012 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1563.

[4] Протокол о внесении изменения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16 октября 2004 г. // Бюллетень международных договоров. 2014. № 11. С. 28.

тельности предусматривала срок до одного года). Благодаря увеличению срока, работник мог снизить, как временные, так и финансовые затраты связанные с оформлением разрешения на работу. Этим наверное и был обусловлен тот факт, что Соглашение о РВБ прошел внутреннею процедуру согласования в РТ не сразу и в итоге соглашение вступило в силу только 06.02.2014г.

Тем не менее, федеральным законом РФ №357 от 24.11.2014 г. было внесено изменение в ст. 13 ФЗ №115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 22.07.2002 года[5]. Это изменение отменило институт выдачи разрешения на работу иностранным гражданам, пребывающим на территорию РФ в безвизовом порядке (т.е. в основном гражданам РТ и Республики Узбекистан, поскольку граждане стран-участниц Таможенного Союза в принципе освобождены от получения разрешения на работу и патента). В свою очередь, для получения патента на осуществление трудовой деятельности, иностранный гражданин обязан предоставить ряд документов[6], среди которых:

– сертификат на знание русского языка (стоимость сдачи экзамена составляет порядка 5 000 рублей);

– результаты медицинского обследования (стоимость – от 2300 рублей);

– фиксированный авансовый платеж (каждый субъект РФ имеет право устанавливать коэффициент, отражающий особенности рынка труда, например, с 01.01.2015 г. в Москве платеж составляет 4 000 рублей в месяц).

Срок действия патента не может превышать 12 месяцев.

Фактическое введение института патента взамен разрешения на работу нивелируют положения Соглашения о трудовой деятельности об увеличении срока разрешения на работу до 3-х лет.

---

[5] Федеральный закон РФ от 21 июня 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета от 31 июля 2002 г. №140 (3008); Федеральный закон РФ от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 48. Ст. 6638.

[6] См. подробнее на официальном сайте ФМС России: URL: http://www.fms.gov.ru/government_services/patent/index_osobenosti.php.

Более того, Государственная Дума РФ 8 апреля 2015 г. приняла в первом чтении законопроект, вводящий санкции для трудовых мигрантов за работу не по специальности, указанной в патенте на осуществление трудовой деятельности. Иностранным гражданам, занятым в России деятельностью, которая не указана в их разрешении на работу, грозит депортация из страны, а их работодателям – штрафы до 1 млн. руб. Автор не сомневается, что соответствующий законопроект с большой вероятностью будет принят парламентом.

Наличие дополнительных документов на практике минимизирует шансы получения патента в течение 15 дней (срок пребывания граждан РТ без уведомления органов миграционной службы). В случае нарушения срока пребывания, гражданин РТ может лишиться возможности получить патент.

В ближайшее время в Соглашение о миграции планируется внести ряд изменений, которые будут содержать следующие нововведения: обеспечение организованного набора трудовых мигрантов в Таджикистане представителями российских официальных органов; усиление обмена информацией о нарушителях миграционного режима; заключение соглашения о реадмиссии (то есть согласие Таджикистана принять высланных из РФ нелегальных мигрантов); взаимный обмен представительствами миграционных органов (то есть филиал ФМС в Душанбе и миграционной службы Таджикистана – в Москве).

Намерение сторон в улучшении действующего Соглашения о миграции, в частности обеспечения благоприятствуемого режима гражданам РТ выглядит вполне позитивно, но вызывает ряд вопросов:

1. Могут ли планируемые изменения и дополнения остановить нарушения Соглашения о трудовой деятельности Российской Федерацией? Как отмечалось выше, Соглашение о трудовой деятельности предусматривает институт выдачи разрешения на работу сроком до 3-х лет. Национальное законодательство РФ отменило данный институт. Это можно расценивать как нарушение двустороннего соглашения. В контексте п. 4 ст. 15 Конституции РФ, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Мнение о том, что патент

является формой разрешения на работу, заслуживает особого внимания. Однако в контексте Соглашения о трудовой миграции следует понимать «разрешение на работу» как отдельную разрешительную форму на осуществление трудовой деятельности, которую не следует путать с патентом, поскольку при подписании Соглашения о трудовой деятельности институт «патента» отсутствовал как таковой. Также в действующей редакции ФЗ № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статья о разрешении на работу в отношении граждан пребывающих на основании визы все-таки сохранена.

2. Насколько планируемые изменения позволяют упростить гражданам РТ в РФ получение разрешения на работу? Амнистия (имеется в виду административная) является первым необходимым шагом для упорядочивания трудовой миграции. Выгодна она как РФ (дополнительные налоги, контроль количества мигрантов, распределение потока миграции по регионам, где нужны рабочие руки), так и РТ (отмена запрета на въезд на территорию РФ граждан РТ, ранее имевших два и более административных правонарушения, возможность официально получить разрешение на работу и легализовать свое положение). Автор полностью согласен со справедливым утверждением главы фонда «Миграция – XXI век» Вячеслава Поставнина о том, что обсуждаемые изменения и дополнения к Соглашению о трудовой деятельности больше похожи на «взаимную декларацию о добрых намерениях»[7] и с большой вероятностью мало что поменяют в ситуации с трудовыми мигрантами из Таджикистана.

3. Готова ли Россия, подать очередной раз «руку помощи» Президенту Эмомали Рахмону с учётом сложившихся для самой РФ новых экономических реалий? Очевидно для всех, что Правительство РТ может не справиться с вызовом и обратно принять такой поток своих граждан, поскольку за последние 25 лет никакие институциональные экономические реформы не были проведены. Сложно прогнозировать какие последствия могут наступить в связи с ухудшением социально-экономического положения граждан РТ у себя на родине, но однозначно прогнозы у экспертов не совсем позитивные.

---

[7] Таджикский исход. URL: http://kommersant.ru/doc/2704719 (дата обращения 07.04.2015 г.).

Безусловно мотивация российской стороны в упорядочивании (некоторые считают – ужесточении) миграционного законодательства вполне логична и объяснима. Российская экономика переживает спад. Санкции ЕС и США не позволяют привлекать дополнительное финансирование. Цена на нефть упала в два раза по сравнению с прошлым годом. В результате девальвация рубля составила 46 % в 2014 году. Однако логическое объяснение не является основанием от уклонения своих обязательств по международному договору. России будет очень сложно удержать стратегическое партнерство с Таджикистаном только на основании военного сотрудничества. России необходимо укреплять свои экономические позиции особенно с учётом активности Китая. И в отношении с Таджикистаном, благоприятствуемый миграционный режим для осуществления трудовой деятельности будет одним из фундаментальных способов укрепления экономической позиции. Иначе в среднесрочной перспективе стратегическое сотрудничество на практике может превратиться исключительно в декларацию.

С учётом вышеизложенного, есть основание сделать вывод о том, что двустороннее сотрудничество в сфере миграции между РТ и РФ столкнулось со сложными вызовами. Некоторые положения двустороннего соглашения как минимум нивелируются национальным законодательством, вследствие чего приводят к неисполнению международных обязательств. Сторонам необходимо воспользоваться существующим процессом внесения изменений в Соглашение о миграции и включить следующие положения:

1. Вернуть в ФЗ РФ № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» институт выдачи разрешения на работу сроком до 3-х лет гражданам стран с которыми имеются соответствующие международные соглашения. Документ, подтверждающий результаты медицинского обследования, заменить на страховой полис.

2. В Соглашение о миграции включить возможность создания центров по выдачи сертификата на знание русского языка на территории Таджикистана или признание аналогичного документа выданного образовательными учреждениями Таджикистана.

Безусловно, принятие таких изменений позитивно скажется на взаимоотношениях и еще более укрепит стратегическое партнерство между странами.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ПРАВУ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Васькина Анастасия Юрьевна

аспирант кафедры международного права, адвокатуры и нотариата Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации 127051, Россия, Москва, Большой Каретный переулок, д. 10а; vaskina_anastasi@mail.ru

Всемирная торговая организация (далее – ВТО), являющаяся правопреемницей Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (далее – ГАТТ 1947), была создана на основе Соглашения об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г., которое вступило в силу с 1 января 1995 г. В качестве приложений Соглашение имеет обязательные для всех членов ВТО многосторонние торговые соглашения, а также торговые соглашения с ограниченным кругом участником. Нормы пакета соглашений ВТО, а также нормы внутренних регламентов, определяющих порядок и иные вопросы функционирования ее органов, нормы решений/резолюций ВТО (и ее органов), нормы многих отраслей, подотраслей и институтов международного права образуют право ВТО, являющееся центральной частью международного торгового права[1]. Соглашение об учреждении ВТО предусматривает обязанность каждого ее члена обеспечить соответствие своих законов, иных нормативных актов и административных процедур своим обязательствам, вытекающим из Соглашения об учреждении ВТО и приложений к не-

[1] См.: Шумилов В.М. Всемирная торговая организация: право и система. М., 2006. С. 119.

му, что свидетельствует о приоритете права этой организации над внутренним правом государств – членов ВТО[2].

В рамках ВТО создано два органа – Орган по проведению обзора торговой политики и Орган по разрешению споров, а также соответственно два механизма, направленных на содействие соблюдению членами ВТО обязательств, вытекающих из пакета соглашений ВТО[3].

Первый из них – это процедура обзора торговой политики. Ее правовую основу составляют положения Механизма обзора торговой политики членов ВТО, включенного в третье Приложение к Соглашению о ее учреждении. Механизм обзора торговой политики (далее – механизм обзора) – это система коллективной оценки торговой политики и практики членов ВТО и мониторинга за соблюдением всеми членами обязательств по торговым соглашениям системы ВТО[4].

Обзор торговой политики членов ВТО представляет собой реализацию надзорной функции этой организации. Институциональную основу механизма обзора составляет Орган по проведению обзора торговой политики, функции которого возложены на Генеральный Совет ВТО. В рамках данного механизма торговая политика и практика государств подлежат периодическому обзору.

Основным фактором при определении частоты проведения обзоров отдельных стран является их доля в мировой торговле в последнем представительном периоде. Торговая политика стран «большой четверки» (ЕС как единое целое, США, Канада, Япония) становится предметом обзора каждые два года. Торговая политика других 16 участников ВТО подлежит обзору каждые четыре года, а остальных ее членов – каждые шесть лет. Для наименее развитых стран возможно установление более длительного периода. С це-

---

[2] См.: Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 37 (приложение, ч. VI). Ст. 2514 – 2523.

[3] См.: Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности в условиях вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию / Дмитриева Г.К., Ершова И.В., Карташов А.В.; под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2013. С. 17.

[4] См.: Механизм обзора торговой политики от 15 апреля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 37 (приложение, ч. VI). Ст. 2874–2876.

лью обеспечения транспарентности внешнеторговой политики члены ВТО обязаны представить для рассмотрения Генеральному совету полный письменный доклад о своей торговой политике и практике. В случае значительных изменений в торговой политике в период между обзорами члены ВТО представляют краткие отчеты. Секретариат ВТО на базе имеющейся у него информации готовит параллельный доклад. Доклады отчитывающейся стороны и Секретариата после обзора направляются Конференции министров ВТО и подлежат публикации.

Вторым механизмом является урегулирование споров, которое осуществляется на основе Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (далее – ДРС), являющейся вторым Приложением к Соглашению об учреждении ВТО. В настоящее время созданная в рамках ВТО система урегулирования споров является одной из наиболее эффективных в области международно-правовых отношений. Ее правила и процедуры были сформированы в результате реформирования в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров действующей в рамках ГАТТ 1947 процедуры разрешения споров между странами-участниками ГАТТ. Действовавшая в тот период процедура хотя и способствовала укреплению международной торговой системы, но тем не менее не была способна дать ответы на многие вопросы. Это было связано с тем, что в рамках существующего порядка не были четко сформулированы обязанности участвующих в споре сторон, не были определены четкие сроки проведения процедур, что негативным образом сказывалось на эффективности рассмотрения спора[5]. Основными новеллами ДРС по сравнению с ГАТТ 1947 стали создание апелляционного органа и изменение процедуры принятия докладов третейских групп[6]. В соответствии с п. 1 ст. 3 ДРС члены ВТО выражают свою готовность соблюдать принципы урегулирования споров, установленные ст. XXII и XXIII ГАТТ 1947. Как следует из п. 1 ст. XVI Соглашения об учреждении ВТО, эта организация руководствуется

[5] См.: Фролов В.Ф. Всемирная торговая организация: разрешение споров между странами – членами ВТО (Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров). СПб., 2002. С. 8.
[6] См.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. М., 2014. С. 62.

решениями, процедурами и обычной практикой, выработанной в рамках ГАТТ 1947. Это означает, что при разрешении споров в рамках ВТО должна учитываться наработанная в результате действия системы разрешения споров ГАТТ 1947 правоприменительная практика. Согласно п. 2 ст. 3 ДРС «система урегулирования споров ВТО является центральным элементом, обеспечивающим безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы. Члены признают, что система урегулирования споров имеет целью охранять права и обязательства членов по охваченным Соглашениям и вносить ясность в отношении действующих положений этих Соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права»[7]. Система урегулирования споров ВТО, по мнению И.И. Дюмулена, носит интегрированный характер[8]. Действие правил и процедур ДРС распространяется на споры, вытекающие из Соглашения об учреждении ВТО и многосторонних торговых соглашений, содержащихся в Приложениях 1 и 2 к данному Соглашению. Применение ДРС к спорам, вытекающим из торговых соглашений с ограниченным кругом участников (Соглашения по торговле гражданской авиатехникой и Соглашения по правительственным закупкам), зависит от принятия участниками указанных соглашений решения по установлению условий применения ДРС в отношении каждого такого Соглашения. ДРС также закрепляет дифференцированный и более благоприятный режим рассмотрения споров, одной из сторон которых выступает развивающаяся страна.

Система урегулирования споров ВТО распространяется только на межгосударственные споры[9]. Высшим органом ВТО в области разрешения споров является Орган по разрешению споров (далее – ОРС). Его функции выполняет Генеральный совет ВТО. В соответствии со своей процессуальной правоспособностью ОРС имеет право рассматривать споры только между государствами – членами ВТО. Юридические и физические лица не имеют права на

---

[7] Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров от 15 апреля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 37 (приложение, ч. VI). Ст. 2850–2873.

[8] См.: Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. М., 2012. С. 61.

[9] Там же. С. 63.

обращение в ОРС[10]. Важно отметить, что ОРС непосредственно не занимается разрешением споров. В соответствии с механизмом урегулирования споров ОРС обладает такими полномочиями, как создание третейских групп, принятие докладов третейских групп и апелляционного органа, контроль за выполнением решений и рекомендаций, предоставление разрешения на приостановление уступок. Если в соответствии с правилами и процедурами, предусмотренными в ДРС, ОРС должен принять решение, то оно принимается при достижении консенсуса. ОРС проводит заседания так часто, как это необходимо для выполнения возложенных на него функций.

Целью механизма урегулирования споров ВТО является позитивное разрешение спора, возникающего в результате того, что один член ВТО считает, что выгоды, прямо или косвенно возникающие для него из охваченных ДРС соглашений, сокращаются в результате мер, принятых другим членом ВТО[11]. Одним из ключевых положений системы урегулирования споров, как подчеркивает Е.Д. Халевинская, является указание на то, что участник не должен самостоятельно решать вопрос о нарушениях обязательств и об отзыве уступок, а должен использовать правила и процедуры, предусмотренные ДРС[12].

Механизм урегулирования споров ВТО основан на требовании «должного процесса», которое заключается в справедливом, быстром и эффективном разрешении споров органами, наделенными компетенцией по их рассмотрению[13]. Данный механизм направлен на создан в целях поддержания баланса прав и обязательств членов ВТО, что отличает ответственность за нарушение права ВТО от ответственности по общему международному праву в части содержания меры ответственности и ее применения. Центральным в деятельности данного механизма является вопрос об

---

[10] См.: Смбатян А.С. Процедура урегулирования международных торговых конфликтов в рамках ВТО // Корпоративный юрист. 2007. № 8. С. 10.

[11] См.: Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров от 15 апреля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 37 (приложение, ч. VI). Ст. 2850–2873.

[12] См.: Халевинская Е.Д., Вавилова Е.В. Всемирная торговая организация и российские интересы. М., 2009. С. 74.

[13] См.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. С. 84.

определении соответствия или несоответствия принятых мер соглашениям, подпадающим под действие ДРС. Из п. 7 ст. 3 ДРС следует, что если будет установлена несовместимость меры с обязательствами по данным соглашениям, то она подлежит отмене. В случае невозможности немедленной отмены указанной меры правила ДРС предоставляют сторонам спора право на временной основе договориться о компенсации потерь от действия этой меры до ее полной отмены. ДРС также предоставляет возможность государству, инициирующему урегулирование спора, с разрешения ОРС прибегнуть к контрмерам в форме приостановления уступок или обязательств по отношению к государству-нарушителю. Однако, как следует из ст. 22 ДРС, «ни компенсация, ни приостановление уступок или других обязательств не являются более предпочтительными, чем выполнение в полном объеме рекомендации о приведении меры в соответствие с охваченными Соглашениями»[14].

В рамках ДРС выработаны обычные и специальные процедуры разрешения споров. К обычным процедурам урегулирования споров относятся общие примирительные процедуры (добрые услуги, примирение, посредничество); консультации; специальные примирительные процедуры (третейские группы, апелляционный арбитраж); по договоренности сторон или в специально предусмотренных ДРС случаях, касающихся процедуры исполнения решений, принятых в результате применения специальной примирительной процедуры, – обязательный арбитраж. Стороны свободны в выборе процедур разрешения споров. В случае наличия разногласий между сторонами последовательно применяются консультации, специальные примирительные процедуры, а в случае необходимости – обязательный арбитраж[15]. В отношении отдельных соглашений применяются специальные или дополнительные правила и процедуры разрешения споров. Перечень данных соглашений содержится в Дополнении 2 к ДРС, он включает Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер, Согла-

---

[14] Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров от 15 апреля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 37 (приложение, ч. VI). Ст. 2850–2873.

[15] См.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. С. 98.

шение по текстильным изделиям и одежде, Соглашение по техническим барьерам в торговле, Соглашение по применению статьи VI ГАТТ 1994, Соглашение по применению статьи VII ГАТТ 1994, Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам, а также некоторые приложения к Генеральному соглашению по торговле услугами. Специальные правила и дополнительные процедуры, считает И.В. Зенкин, полностью не заменяют общие правила и процедуры, изложенные в ДРС. Вместе с тем в случае коллизии с общими правилами и процедурами специальные или дополнительные правила и процедуры имеют преимущественную силу[16].

Добрые услуги, примирение и посредничество предполагают участие в разрешении спора третьей стороны, которая способствует урегулированию спора, и могут быть начаты и прекращены в любое время любой стороной спора.

В соответствии со ст. XXII и XXIII ГАТТ 1947 предпочтительным способом разрешения разногласий на первом этапе являются консультации между сторонами спора с целью найти взаимоудовлетворяющее решение имеющегося спорного вопроса. Консультации начинаются по инициативе той стороны, которая предполагает, что мера, предпринятая другой стороной, затрагивает ее права по любому из охваченных соглашений. Просьба о проведении консультаций оформляется в письменном виде и содержит указание на мотивы, включая применяемые меры и юридические основания жалобы.

В случае если по истечении 60 дней с даты начала проведения консультаций спор не урегулирован, то сторона, подавшая жалобу, может попросить о создании третейской группы. Функции третейской группы состоят в объективной оценке поставленного перед ней вопроса, в том числе фактических обстоятельств дела и применимости к предмету спора соответствующего соглашения ВТО с целью выработки рекомендаций и предоставления их в виде доклада ОРС.

Доклад третейской группы подлежит принятию на заседании ОРС в течение 60 дней с даты распространения доклада среди членов ВТО, за исключением случая, когда одна из сторон спора не уведомит ОРС о решении подать апелляцию. Доклад считается

---

[16] См.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. С. 99.

принятым, если в течение указанного срока ОРС на основе консенсуса не примет решение его отклонить. Речь идет о «негативном» консенсусе, исключающем возможность стороны, проигравшей в споре, заблокировать принятие доклада.

Апелляции по делам, рассмотренным третейскими группами, рассматривает постоянный апелляционный орган, учреждаемый ОРС. Обжалованию подлежит данное третейской группой юридическое толкование или объективность доклада третейской группы[17]. Процедура принятия доклада апелляционного органа аналогична процедуре принятия доклада третейских групп. По общему правилу срок апелляционной процедуры не должен превышать 60 дней с даты уведомления одной из сторон спора о решении подать апелляцию до даты распространения доклада апелляционного органа. В исключительных случаях срок данной процедуры может быть продлен до 90 дней. Принципиально важно обратить внимание на то, что ни третейские группы, ни апелляционный орган не принимают решения. Рекомендации этих органов превращаются в решения только после их одобрения ОРС, вместе с тем рекомендации и решения ОРС подлежат незамедлительному выполнению.

Соблюдение всеми членами ВТО правил и процедур обзора торговой политики и урегулирования споров является важным шагом на пути гармонизации внутригосударственного права и права ВТО, а следовательно, основой поддержания и развития многосторонней торговой системы.

[17] См.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. С. 123.

АНАЛИЗ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ СОВМЕСТНОГО ПРОИЗВОДСТВА (КОПРОДУКЦИИ) ТЕАТРАЛЬНО-ЗРЕЛИЩНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ

Вахитова Юлия Ильгизовна

аспирант Пермского государственного национального исследовательского университета
614990, Россия, Пермь, ул. Букирева, 15; julvakhitova@gmail.com

Развитие современных правовых систем имеет преимущественное направление в сторону международного сотрудничества. В большей степени данный тезис иллюстрирует сфера частного права, создающая условия для свободного перемещения товаров, работ и услуг.

Наднациональное регулирование вопросов, связанных с упрощением обмена интеллектуальными ресурсами, с неизбежностью влечёт появление новых договорных конструкций. Остановимся подробнее на *копродукции* (*co-production*) в сфере производства театрально-зрелищных представлений.

Копродукция представляет собой совместное производство в любой сфере человеческой деятельности, основанной на компромиссном подходе к решению всех возникающих проблем[1].

Соглашения о *копродукции* позволяют решить следующие задачи: объединить творческие и финансовые усилия субъектов разной государственной принадлежности для получения новых зрелищных продуктов, а также придают подобным правоотношениям легальную форму.

К экономическим достоинствам *копродукции* следует отнести пропорциональное разделение финансового бремени и всевозможных рисков, а также получение каждой стороной готового продукта (независимо от доли первоначального вклада). Кроме того, межкультурная коммуникация как основа развития современного общества и объединение творческих идей позволяют успешно развивать сферу театрального творчества.

---

[1] Исторический словарь галлицизмов русского языка. URL: http://gallicismes.academic.ru (дата обращения 20 марта 2015 г.).

2 октября 1994 г. в Страсбурге была принята Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве[2] (далее – Конвенция). Российская Федерация ратифицировала её 30 марта1994 г. Опережая ход дальнейшего изложения настоящей статьи, следует отметить: ратификация Россией данной Конвенции позволяет сделать вывод о том, что *копродукция* – это непоименованный в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) договор.

Анализ положений Конвенции позволяет выделить такие основные черты *копродукции*, как стремление реализовывать принцип свободы творчества, разделение производственных расходов между тремя и более *копродюсерами*, предоставление кинофильму национального статуса (со всевозможными льготами и преференциями).

Конвенция предъявляет следующие определенные требования к рассматриваемой форме сотрудничества: существование по меньшей мере трёх копродюсеров, распределение долей вклада между участниками (минимум 10 %, максимум 70 % от общей стоимости производства). Цель *копродукции* – свободное участие заинтересованных лиц в создании кинематографических произведений.

Конвенция и Директива ЕС об аудиовизуальных медиа-услугах[3] (далее – Директива) подтверждают тезис о дуализме *копродукции*. С одной стороны, в основе любого международного регулирования лежит экономически обоснованный прагматизм[4], с другой стороны, в *копродукции* имеется и культурологическая составляющая.

Обозначенные Вышеназванные правовые документы, устанавливая общие принципы совместной деятельности, не закрепляют требований к соглашению о *копродукции*. Содержание такого

---

[2] Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве (ETS № 147) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 2. С. 27 – 41.

[3] Директива № 2010/13/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в государствах – членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиа-услуг (Директива об аудиовизуальных медиа-услугах) (кодифицированная версия)». Принята в г. Страсбурге 10.03.2010 // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Нешатаева Т.Н. Интеграция и наднационализм // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 243–248.

соглашения определяется национальным правом, так как *копродюсеры* вправе самостоятельно определять детали сотрудничества[5].

Востребованность рассматриваемой договорной конструкции подтверждает то обстоятельство, что соглашения о *копродукции* стали повсеместно использоваться в театральной деятельности. В театральных афишах при упоминании постановок используются термины «совместная деятельность» либо «копродукция».

В доктрине отмечается, что договор о *копродукции* является многоаспектным соглашением, включающим в себя вопросы организационного, финансового, технического и правового характера. Более того, авторы соответствующих работ признают необходимость регулирования соглашений о *копродукции,* а также вопросов, связанных с распределением интеллектуальных прав[6].

Однако в Приложении 1 к Конвенции говорится, что при подаче заявки для получения статуса совместного производства медиа-продукта среди прочего необходимо приложить копии договоров на приобретение авторских прав (или любые иные подтверждения). Следовательно, юридическое «строение» *копродукции* видится двухуровневым: заключение одним из *копродюсеров* договоров с авторами (1) об отчуждении исключительного права либо (2) о предоставлении права использования результата интеллектуальной деятельности. При этом в отечественном законодательстве нерешённым остаётся вопрос о том, достаточно ли одного разрешения или его получение является обязанностью каждого *копродюсера* в отдельности.

Впервые в истории отечественной цивилистики ГК РФ в действующей редакции не только закрепляет родовой термин «театрально-зрелищное представление», но и относит такое представление к категории сложных объектов, объединяя при этом цирковые, кукольные, эстрадные и все иные виды представлений. Перечень видов зрелищных представлений является открытым, на что неоднократно обращалось внимание в доктрине[7].

---

[5] Donald C. Farber Producing Theatre: A Comprehensive Legal and Business Guide. Hal Leonard Corporation, 2006. P. 95–97.

[6] Ginsbourgh A., Throsby D. Handbook of the Economics of Art and Culture. Vol. 1. Amsterdam, 2006.

[7] Гражданский кодекс Российской Федерации. Авторское право. Права, смежные с авторскими. Постатейный комментарий к главам 69–71 / Б.М. Гонгало,

Имеющееся в ГК РФ регулирование театрально-зрелищных представлений следует признать недостаточным. Такие представления упоминаются в Кодексе лишь в двух статьях: в ст. 1240 – применительно к использованию результата интеллектуальной деятельности в его составе и в ст. 1313, регулирующей смежные права исполнителей. Содержание компонентов театрально-зрелищного представления раскрывается в ст. 1313 ГК РФ применительно к деятельности режиссёра – лица, осуществляющего постановку циркового, кукольного, эстрадного и иных видов представлений.

Результатом *копродукции* является создание кинематографического произведения либо театрально-зрелищного представления. Ни международные, ни национальные акты не решают напрямую вопросы, связанные с правами *копродюсеров* на новый объект. Но в Конвенции закрепляется правило общего характера: стороны должны осуществлять совместное владение негативом фильма и фонограммами.

Исследование *копродукции* позволяет сделать несколько выводов:

1. В условиях экономического кризиса *копродукция* позволяет аккумулировать финансовые ресурсы для создания новых зрелищных объектов, поэтому рассматриваемая конструкция является востребованной в практической деятельности. Однако в большей степени вопросы *копродукции* урегулированы на международном уровне применительно к кинематографу.

Копродукция представляет собой объединение творческих, организационных и финансовых усилий с целью создания новых медиа-продуктов.

2. Конвенция о *копродукции* содержит базовые условия сотрудничества государств. Детали должны предусматриваться в договорах между *копродюсерами*.

3. Не до конца решённым представляется вопрос о том, как поступать при коллизиях в национальных нормативных актах участников *копродукции*. Например, Бернская конвенция по охране художественных и литературных произведений 1886 г. устанавли-

---

В.О. Калятин, М.Я. Кириллова и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М., ???? / СПС «КонсультантПлюс».

вает, что определение лиц – владельцев авторского права на кинематографические произведения сохраняется за законодательством страны, в которой истребуется их охрана[8]. С большой долей вероятности можно предположить разные подходы гражданского законодательства различных государств к данному вопросу (за исключением субъектов, авторство которых презюмируется Бернской конвенцией).

4. Соглашения о *копродукции* не получили специальной регламентации на территории России. Недостаточно регулируется она и нормами ГК РФ. Вместе с тем полагаем, что их востребованность для зрелищных предприятий ставит перед отечественным законодателем подобную задачу.

5. *Копродукция* позволяет взглянуть на театрально-зрелищное представление как на объект, имеющий материальное выражение. Следовательно, перед правоведами возникает задача всестороннего изучения театрально-зрелищного представления с учётом современных реалий.

Мне представляется, что автору статьи следует более подробно остановиться на законодательствах тех стран, где копродукция нашла должное регулирование, привести примеры результативности этого и показать, что именно необходимо позаимствовать российскому законодательству.

---

[8] Бернская Конвенция по охране литературных и художественных произведений от 09.09.1886 (ред. от 28.09.1979) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.

МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Галушко Дмитрий Вячеславович

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Воронежского государственного университета
394006, Россия, г. Воронеж, Университетская пл., 1; galushkodv@gmail.com

Роль региональных торговых объединений в развитии современных международных отношений стремительно растет. Европейский Союз, являясь одним из главных участников мировой торговли, активно использует в своих отношениях с третьими странами различные формы сотрудничества, способствующие либерализации международной торговли, заключая международные торговые соглашения различных видов.

Европейский Союз представляет собой единый таможенный союз с общей торговой и тарифной политикой. Общая торговая политика нашла свое отражение в ст. 3 Договора о функционировании Евросоюза, где указано, что такая политика относится к исключительной компетенции Евросоюза. Это означает, что государства-члены передали свои полномочия в сфере регулирования торговых отношений институтам Евросоюза. Сферы, охватываемые общей торговой политикой, определены в ст. 207 Договора о функционировании Евросоюза, которая предусматривает, что единые принципы действуют среди прочего и по отношению к прямым иностранным инвестициям.

Наиболее общие очертания новой инвестиционной политики ЕС определены в Сообщении Европейской Комиссии от 7 июля 2010 г. «Навстречу всеобщей европейской международной инвестиционной политике»[1]. Новая исключительная компетенция ЕС означает, что в средне- и долгосрочной перспективе все двусто-

[1] Towards a Comprehensive European International Investment Policy: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2010)343 of 7 July 2010 [Electronic resource]. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146307.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

ронние инвестиционные соглашения между странами – членами Евросоюза и третьими странами будут заменены аналогичными договорами, заключенными от имени ЕС, или включены в инвестиционные разделы торгово-экономических соглашений между странами ЕС и третьими странами.

Характеризуя международно-договорную деятельность ЕС, следует подчеркнуть, что в соответствии с п. 2 ст. 216 Договора о функционировании Евросоюза заключенные им соглашения, имеют обязательную силу для институтов ЕС и государств – его членов. При этом особый характер автономного правопорядка Евросоюза проявляется в том, что международные соглашения, которые заключают его институты с третьими странами, должны соответствовать положениям учредительных договоров Евросоюза.

В международных торгово-экономических соглашениях ЕС устанавливаются права и обязанности государств-партнеров, закрепляются цели и принципы экономического, инвестиционного и торгового взаимодействия, создаются его институциональные основы. На современном этапе ЕС имеет чрезвычайно разветвленную систему инвестиционных режимов, сложившихся как на многосторонней, так и на двусторонней основе, которые отличаются степенью привлечения третьих стран к основным экономическим свободам, действующим на внутреннем рынке Союза. Такие соглашения ЕС имеют различные названия и разный по масштабам предмет регулирования. Это могут быть и обычные договоры о сотрудничестве в области торговли, и договоры об ассоциации, и соглашения о создании общего экономического пространства между ЕС и третьими странами. В целом в связи с тем, что ЕС имеет исключительную компетенцию по вопросам прямого иностранного инвестирования, это значительно повышает роль европейских институтов в выработке и принятии решений, а также в реализации этой его политики.

Важной составляющей инвестиционной политики ЕС является внедрение механизма урегулирования споров, неразрывно связанного с утверждением принципов и норм международно-правовой защиты инвестиций в странах-реципиентах. Как правило, осуществляя деятельность в принимающей стране, инвестор получает защиту в форме определенных стандартных режимов (национальный режим, минимальный стандарт режима, предписываемый

международным правом, режим наибольшего благоприятствования), а также гарантий компенсации в случае экспроприации и перевода средств. Режим и гарантии дополняет положение об урегулировании споров, которое предусматривает прямой доступ иностранного инвестора к международному арбитражу (споры «инвестор – государство»).

Инвестиционные споры могут возникнуть по следующим основаниям:

1) претензии иностранного инвестора к государству из-за необоснованного отказа в регистрации предприятия с иностранными инвестициями;

2) отказ в переводе прибыли, полученной иностранным инвестором, за границу по и вопросы, связанные с выплатой компенсаций;

3) замораживание валютных счетов иностранного инвестора;

4) досрочное прекращение концессионного договора;

5) изменение условий концессионного договора, и т.д.[2]

Положения о разрешении споров «инвестор – государство» определяют способы разрешения таких споров, которые возникают в результате нарушения обязательств государством. Нужно сказать, что если стандарты отношения к иностранным инвестициям служат для закрепления таких обязательств, то возможность арбитража непосредственно между инвестором и принимающим государством является способом защиты инвестора от их невыполнения государством. Если государство виновно в нарушении обязательств по договору, инвестор может получить денежную компенсацию или возмещение ущерба в других формах. Инвестор может также оспорить меры государственной политики, которые были приняты в интересах общества, но негативно влияют на его бизнес. Необходимо отметить, что если стандарты отношения к иностранным инвестициям служат для закрепления таких обязательств, то возможное арбитражное разбирательство непосредственно между инвестором и принимающим государством является способом защиты инвестора от их невыполнения государством.

---

[2] Волова Л.И. Механизм разрешения международных инвестиционных споров // Пространство экономики. 2010. № 1. С. 81.

Механизмы разрешения споров «инвестор – государство» характеризуются рядом специфических черт, которые отличают их от разрешения споров как национальными судами, так и от международными коммерческими арбитражами, а также от механизмов разрешения споров между государствами, в частности, торговых споров в рамках Всемирной торговой организации (ВТО)[3]. К числу таких специфических черт относятся следующие:

– причиной спора является нарушение соответствующего международного договора про инвестиции, к правоотношениям между сторонами спора применяется международное право, а не национальное законодательство;

– способом разрешения спора является международный арбитраж, который, однако, имеет существенную специфику по сравнению с классическим коммерческим арбитражем;

– исковые требования заключаются исключительно в выплате денежной компенсации принимающим государством в пользу иностранного инвестора;

– денежные суммы, которые являются предметом спора, обычно очень значительны, в среднем они во много раз превышают суммы, запрашиваемые в спорах, которые рассматриваются обычным коммерческим арбитражем;

– иностранный инвестор оспаривает акты законодательства и регулятивные меры, которые принимаются властями государства, соответственно ответчиком в споре всегда является суверенное государство, которое никогда не бывает истцом[4].

Таким образом, под угрозой арбитражных разбирательств оказывается баланс между защитой иностранных инвестиций и сохранением свободы в вопросах внутреннего регулирования. Так, например, одним из самых важных, хотя и спорных компонентов предложенного Трансатлантического торгового и инвестиционно-

---

[3] См. подробнее: Смбатян А.С. Международные торговые споры в ГАТТ/ВТО: Избранные решения (1952–2005 гг.). М.: Волтерс Клувер, 2006. 344 с.

[4] См.: Kuijper P.J., Pernice I., Hindelang S., Schwarz M., Reuling M. Volume 2-Studies: Investor-State Dispute Settlement (ISDS) Provisions in the EU's International Investment Agreements. Brussels: European Parliament-Policy Department DG External Policies, 2014.

го партнерства[5], т.е. торгового соглашения между США и ЕС, является создание механизма урегулирования споров между частными иностранными инвесторами и государством – реципиентом иностранных инвестиций. Подобный механизм уже нашел свое отражение в недавно заключенном торговом соглашении между ЕС и Канадой – так называемом Комплексном торговом и экономическом соглашении[6].

Преамбула Соглашения с Канадой содержит положения о намерениях сторон, в том числе следующие:

– желание способствовать экономическому сотрудничеству между государствами;

– намерение создавать и поддерживать благоприятные условия для торговли и инвестиций;

– обоснование необходимости поощрения и защиты иностранных инвестиций с целью содействия взаимному росту деловой активности.

Стоит отметить, что эти намерения не носят обязательный характер и не создают положительных обязательств для государств по увеличению количества инвестиций, ведь понятно, что государства не могут заставить своих подданных осуществлять инвестиции в других государствах. Однако в некоторых случаях преамбулы договоров могут использоваться в процессе их толкования арбитражными судами, рассматривающими инвестиционные споры[7].

Согласно соглашению с Канадой первым способом, к которому должны прибегать стороны при возникновении спора, являются консультации (ст. X.18). Также в соответствии со ст. X.19, стороны спора на любой его стадии могут прибегнуть к процедуре медиации. Согласно ст. X.22 стороны ориентируются на действующие принципы и нормы Международного центра по урегулированию инвестиционных споров и ЮНСИТРАЛ либо на другие

---

[5] Transatlantic Trade and Investment Partnership. URL: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/ (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

[6] Comprehensive Trade and Economic Agreement (CETA). URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

[7] Newcombe A., Paradell L. Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment. Kluwer Law International, 2009. P. 124.

арбитражные правила по взаимному согласию. Статьи X.24–26 устанавливают требования к формированию инвестиционного арбитража и к арбитрам.

Включение подобных положений, касающихся механизмов разрешения инвестиционных споров «инвестор – государство», в договоры с США хотя и рассматриваются руководством Евросоюза как чрезвычайно важные, не находят понимания и поддержки со стороны национальных властей государств – членов ЕС. Например, Сенат Франции единодушно высказался за удаление этого положения из договора с США. Такую точку зрения разделяют многие государственные и негосударственные органы и организации стран – членов ЕС, ставя под сомнение скорую ратификацию соглашения с Канадой и заключение договора с США.

Мандат(Директива) на ведение переговоров, полученный Европейской Комиссией от 28 стран – членов ЕС[8], четко определяет требования к соглашению с США, касающиеся инвестиций. В соответствии с п. 23 Директивы защита инвестиций не должна ограничивать возможности ЕС принимать и осуществлять меры, необходимые для достижения законных целей государственной политики, в таких областях, как социальная и экологическая безопасность, стабильность финансовой системы и т.д. Согласно Директиве решение о включении положений о защите инвестиций и о механизме урегулирования споров между иностранным инвестором и государством должно отвечать интересам ЕС.

В возникшем осложнении переговорного процесса вполне отчетливо просматривается влияние новых тенденций в системе регулирования прямых иностранных инвестиций. Эти тенденции во многом стали следствием масштабного разрастания и кардинальной перестройки деятельности крупных транснациональных компаний, в результате которой сформировался широкий круг направлений и механизмов взаимодействия с экономикой принимающих стран. В сфере политики подобная обусловленность взаимосвязей находит выражение в более сбалансированном под-

---

[8] Directives for the Negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

ходе к правам и обязательствам иностранных инвесторов и принимающего государства.

Важным фактором стало усиление роли самого принимающего государства, растущее внимание которого к социальным и экологическим проблемам также повлияло на эти изменения. Таким образом, государствам – членам ЕС предстоит решение довольно сложной задачи: с одной стороны, привлечение иностранных инвестиций и соответственно либерализация инвестиционного режима, с другой – осуществление права государства на регулирование в интересах общества.

На фоне мощных экономических и финансовых показателей американских компаний, возможностей их влияния европейская общественность почувствовала себя в заведомо уязвимых обстоятельствах перед потенциальными претензиями со стороны американских инвесторов. Так, Евросоюз в настоящее время выступает мировым лидером не только по экспорту капитала, но и по приёму инвестиций из третьих стран. В этой ситуации экспансия инвестиционных арбитражей открывает возможность для оспаривания инвесторами из третьих стран не только локальных актов стран – членов ЕС, но и внутренних мер, принятых этими странами во исполнение своих обязательств по праву ЕС. Уже сейчас в 17 % всех известных споров, рассматриваемых в инвестиционных арбитражах, иски направлены против стран – членов ЕС[9]. Вместе с тем инвесторы из США наиболее активно обращаются с жалобами в соответствующие международные инстанции за защитой своих нарушенных прав[10].

Несложно в данном случае понять опасения некоторых государств – членов ЕС относительно включения механизма разрешения споров «инвестор – государство» в договор с США, а также просчитать возможные последствия этого для бюджета стран ЕС.

---

[9] Исполинов А.С., Ануфриева А.А. Двусторонние договоры государств – членов ЕС о защите иностранных инвестиций и право ЕС. URL: http://istina.msu.ru/media/publications/article/97d/6fe/3793107/pravo_ES_BIT.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

[10] См.: UNCTAD Recent Developments in Investor-State Dispute Settlement (ISDS), May 2013. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d3_en.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

В то время как многие исследователи разделяют такие опасения, они тем не менее настаивают на включении положений о механизмах защиты прав инвесторов в соглашение между ЕС и США по двум причинам:

во-первых, утверждается, что в том числе помимо прочего включение положений об инвестиционном механизме в договор с США станет важным шагом в процессе реформирования всего инвестиционного законодательства ЕС, включение такого механизма в данный договор будет иметь системную выгоду для режима охраны иностранных инвестиций в целом;

во-вторых, без включения положений о защите прав иностранных инвесторов в договор с США Евросоюз не сможет сделать то же самое в рамках переговоров с другими странами, например с Китаем или Индией. Эта позиция основана на мнении, что согласно которому ЕС должен придерживаться «политической ровности» в отношении всех своих партнеров в международных инвестиционных и торговых переговорах[11]. Кроме того, это станет дополнительным аргументом в давлении на Китай в целях либерализации международной торговли с ним[12].

По нашему мнению, аналогичные положения о механизмах защиты прав инвесторов и далее будут продолжать включаться в соответствующие международные договоры ЕС, достигнув в некоторой степени определенной унификации. В целом новый подход ЕС к инвестициям в его торгово-экономических соглашениях является своего рода ответом на то, что европейские инвесторы подвергаются дискриминации по отношению к их иностранным конкурентам и таким образом ЕС теряет долю рынка. Вместе с тем предоставление новой компетенции Евросоюзу ставит под сомнение будущее самостоятельной политики стран – членов ЕС в сфере иностранного инвестирования. Соответственно ограничивается

---

[11] Krajewski M. Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/11044.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

[12] Berger A. The transatlantic free trade agreement – the dispute over dispute settlement. URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/German_Development_Institute_Berger_04.03.2014.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

пространство государственной политики в интересах общества и тормозятся столь необходимые реформы[13].

Таким образом, все вышеописанные события могут иметь результатом определенную обратную реакцию, направленную против международного инвестиционного права и арбитража, при этом возможно возникновение латентного кризиса[14].

[13] См., напр.: Resolution on Investor-State Dispute Resolution in the Transatlantic Trade and Investment Partnership. URL: http://www.consumersinternational.org/media/1398522/tacd-ttip-resolution-on-investor-state-dispute-resolution.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

[14] Schill S. International Investment Law and Comparative Public Law: Ways out of the Legitimacy Crisis? URL: http://www.iilj.org/research/documents/if2010-11.schill.pdf (дата обращения 7 апреля 2015 г.).

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ СУВЕРЕНИТЕТА ГОСУДАРСТВ

Коннов Валерий Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, Россия, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Глобализация экономических отношений наряду с безусловно положительными факторами породила взаимную зависимость экономик, а вместе с ней – зависимость от финансово-экономических потрясений. После мирового кризиса 2008–2009 гг. в глобальном и региональном масштабах значительно активизировался процесс формирования механизмов обеспечения стабильности как на договорной, так и на внедоговорной основе.

Поддержание финансово-экономической стабильности в настоящее время осуществляется различными способами. Антикризисные меры в основном сводятся к международной стандартизации (как способ предупреждения финансово-экономических кризисов)[1], а также к оказанию финансовой помощи государствам в сложной экономической ситуации.

Отношения в области выделения международной финансовой помощи в рамках антикризисных мер отражают классические механизмы кредитования, которые реализуются в том числе в отношениях физических и юридических лиц. Одним из важных условий в таких правоотношениях является погашение долга и дополнительных платежей (процентов, дисконта) в установленный срок, т.е. чисто финансовое условие. Однако в современных условиях международного кредитования в рамках отношений по поддержанию финансово-экономической стабильности чисто финансовыми условиями дело не ограничивается, все гораздо сложнее.

---

[1] См. подробнее: Кудряшов В.В. Международные финансовые стандарты как концепция регулирования международных финансовых отношений // Право и экономика. 2014. № 1; Лифшиц И.М. Правовое оформление антикризисных мер на международном и региональном уровнях // Право и экономика. 2014. № 9. С. 20.

Так, многие международные финансовые организации, заключая соглашения о выделении финансовой помощи, выставляют в качестве условий осуществление государствами определенных внутренних мероприятий как экономического, так и неэкономического характера. Данные условия формально носят рекомендаций характер как, к примеру, это закреплено в программах экстренного и чрезвычайного финансирования Международного валютного фонда[2]. Но де-факто такие рекомендации становятся требованиями, поскольку их невыполнение автоматически прерывает процесс предоставления помощи. Так, выделение финансовых средств зачастую обусловливается обязательным проведением нуждающимся в помощи государством структурных экономических реформ, которые далеко не всегда социально ориентированы. Также могут выдвигаться требования о девальвации национальной валюты, сокращении госаппарата, расходов на оборону, безопасность. Особое место в ряду таких условий занимают требования о проведении политических реформ, досрочных выборов, об изменениях в политической системе и т.д. В последнем случае чисто экономические отношения, связанные с обеспечением финансово-экономической стабильности и преодолением кризисов, осложняются политическим элементом. Классический механизм кредитования, предусматривающий только финансовые обязательства, таким образом, трансформируется. В данном случает ярко проявляется такое свойство международного регулирования, как его исключительная политизированность.

В связи с вышеизложенным возникает ряд теоретических вопросов, ответы на которые помогут сформировать целостный взгляд на современную международную финансовую систему:

1. Ограничивают ли экономический суверенитет государств антикризисные меры, реализуемые в рамках рекомендаций и условий, выдвигаемых международными финансовыми институтами, и не являются ли они вмешательством во внутренние дела государств?

---

[2] См.: Зуев В.Н., Андронова И.В. Международные финансовые организации. Международный валютный фонд и Всемирный банк // Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов. М, 2007. С. 122–179.

2. Не нарушаются ли в том или ином случае фундаментальные принципы международного права?

3. Как соотносятся экономические права государств с условиями международных кредиторов, которые часто сопровождают оказание международной финансовой помощи?

Безусловно, государства добровольно принимают на себя международные экономические обязательства, связанные с получением международного финансирования. С юридической точки зрения это договорные отношения, лежащие в плоскости действующего международного права.

Формально государства никто не принуждает к выполнению рекомендаций и условий в соответствии с принципом: «не принимаешь условий – соглашение не заключается; принимаешь условия – соглашение заключается». То есть государство вправе отказаться от выполнения выдвигаемых условий, но тогда оно не сможет воспользоваться механизмами финансирования. Оно Такое государство может обратиться в другие международные институты или к отдельным государствам в поисках более выгодных условий, которые не будут сопровождаться социально-политическими требованиями. Но Вместе с тем в современных условиях, когда основные источники финансирования находятся, по сути, в руках очень ограниченного круга государств, найти альтернативу сложно, а порой и невозможно. Государства вынуждены соглашаться на условия, которые не всегда отвечают их интересам, интересам их граждан или юридических лиц, но которые в реальности безальтернативны. В противном случае страну ждут еще более серьезные экономические последствия.

Таким образом, с одной стороны, нуждающееся в финансовой помощи государство добровольно соглашается на условия и вступает в соответствующие правоотношения, а с другой – принимает их вынужденно, в отсутствие каких-либо других вариантов. Суверенные права такого государства, связанные с осуществлением внутренней политики, при этом значительно сужаются. А учитывая, что некоторые международные финансовые организации, осуществляя финансирование траншами, со временем выставляют новые условия выделения очередной части кредита, картина вынужденного ограничения суверенитет страны становится еще более отчетливой. К тому же практика показывает, что в случаях,

когда предоставление международных займов является формой рефинансирования прежней задолженности (т.е. когда новый кредит предоставляется для погашения прежнего одним и тем же финансовым институтом), условия такого рефинансирования становятся более жесткими.

Примером могут служить соответствующие отношения Греции и Евросоюза[3]. Отступление от экономических условий финансирования в данном случае очевидна. При этом затрагиваются не только экономические права государства, но и иные суверенные права, которые не связаны напрямую с финансово-экономическими отношениями. Среди таковых можно стоит упомянуть право самостоятельно определять свою политическую систему, право самостоятельно формировать органы государственной власти, право определять социальную политику и др.

Таким образом, в контексте оказания международной финансовой помощи воздействие на государственный суверенитет имеет особый характер: вступление в экономические отношения порождает ограничение суверенитета в политической сфере – государства вынуждены выполнять не только экономические условия, но и те, которые связаны с государственным строем, формированием органов власти и др. Согласование суверенной воли для одного из субъектов международного права иногда осуществляется под косвенным принуждением, что не соответствует отдельным принципам и правам условиям международных договоров.

Кроме того, как представляется, права и обязанности государства-должника и государства-кредитора в антикризисных отношениях, сопровождающихся выставлением нефинансовых условий, явно дисгармоничны. Формально у кредитора сохраняется только право на возврат долга с платой за пользование, у должника – обязанность вернуть данный долг и выполнить соответствующие условия, которые включаются в соглашение. Следовательно, с юридической точки зрения объем прав кредитора не в полной мере корреспондирует обязанностям должника.

---

[3] См. более подробно: Alogoskoufis G. Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect. London, 2012.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОТОКОЛОВ О ВСТУПЛЕНИИ В ВТО

Мазница Лариса Александровна

аспирант кафедры международного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
119991, Россия, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13;
larisa.maznitsa@gmail.com

С момента создания Всемирной торговой организации (далее – ВТО) в нее вступило 32 государства. Пятая часть всех членов ВТО присоединилась к организации на основании ст. XII Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации, подписанного 15 апреля 1994 г. (далее – Соглашение об учреждении ВТО). При этом указанная статья не содержит положений, устанавливающих порядок присоединения. В связи с отсутствием детального правового регулирования этой процедуры в рамках ВТО сложилась определенная практика присоединения государств: чтобы стать членом ВТО, государство вынуждено взять на себя ряд односторонних обязательств (обязательства «ВТО-плюс») или отказаться от некоторых прав, имеющихся у остальных членов ВТО (обязательства «ВТО-минус»). Таким образом, сложившаяся практика ВТО приводит к тому, что объем прав и обязанностей первоначальных членов существенно шире, чем государств, вступивших в ВТО в соответствии со ст. XII Соглашения об учреждении ВТО. Сложившаяся ситуация является очевидным нарушением одного из ключевых принципов ВТО – принципа наибольшего благоприятствования. В связи с этим возникает закономерный вопрос о правомерности и легитимности такой практики. Ответ на этот вопрос напрямую связан с определением правового статуса протоколов о присоединении.

В отсутствие правовых норм среди актов ВТО, определяющих статус протоколов о присоединении, ряд зарубежных исследователей[1] попытались проанализировать проблему и найти пути

[1] Charnovitz St. Mapping the Law of WTO Accession; Kennedy M. The Integration of Accession Protocols into the WTO Agreement; – Ya Qin Y. The Conundrum of WTO Accession Protocols: In Search of Legality and Legitimacy. URL:

её решения. В результате этого появилось несколько теорий относительно подхода к сложившейся в ВТО практике вступления новых государств и к правовому статусу протоколов о присоединении к ВТО. В отечественной юридической литературе данная проблематика еще не получила должного освещения, хотя уже есть понимание значимости поставленного вопроса.

В данной работе предпринята попытка проанализировать и критически осмыслить основные теории определения правового статуса протоколов о присоединении в системе соглашений ВТО.

Согласно первой теории протоколы о присоединении можно рассматривать как «оговорки» к Соглашению об учреждении ВТО и его приложениям[2]. По общему правилу государство может делать любые оговорки к договору о присоединении к ВТО, но только не в тех случаях, когда в самом договоре предусмотрен иной порядок или установлен запрет. Если критически рассмотреть содержание данной теории, то становится очевидна ее непригодность. Нет оснований утверждать, что условия присоединения государства к ВТО можно охарактеризовать как «оговорки» к Соглашению об учреждении ВТО и его приложениям, так как есть для присоединения существуют препятствия материального и процессуального характера. Такие препятствия перечислены в ст. XVI (5) Соглашения об учреждении ВТО, а именно: «Оговорки в отношении любого положения настоящего Соглашения не допускаются. Оговорки в отношении любого из положений Многосторонних торговых соглашений могут делаться только в пределах, предусмотренных в этих Соглашениях. Оговорки в отношении положения торгового соглашения с ограниченным кругом участников регулируются положениями такого Соглашения»[3].

Таким образом, протоколы о присоединении не могут представлять собой «оговорки», поскольку это противоречит указанному положению. Фактически, под «оговорками» подразумевают исключение или изменение конкретного положения договора для определенного государства. При этом автор идеи «оговорок к Со-

---

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2419847 (дата последнего посещения 30 марта 2015 г.).

[2] Ya Qin Y. Op. cit.

[3] The WTO Agreement, art.XVI:5. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm (дата обращения 30 марта 2015 г.).

глашению о присоединении и его приложениям» придерживается мнения о том, что нельзя называть все условия о присоединении «оговорками», так как некоторые из этих условий, а именно обязательства «ВТО-плюс», содержат обязательства нового члена ВТО, выходящие за пределы соглашений ВТО[4].

Вторая теория рассматривает протоколы о присоединении в качестве «поправок» к соглашениям ВТО. С точки зрения юридической техники, поправки к какому-либо соглашению подразумевают изменение его условий. Следовательно, если придерживаться мнения, что протоколы о присоединении являются поправками к существующим соглашениям в рамках ВТО, необходимо иметь в виду, что, по сути, такие поправки должны распространяться не только на присоединившиеся государства, но и на первоначальных членов ВТО. Более того, нужно принимать во внимание, ст. XX Соглашения об учреждении ВТО, устанавливающую определенный порядок внесения поправок в это Соглашение и в его приложения. Таким образом, с учетом положений указанной статьи представляется нецелесообразным рассматривать условия присоединения к ВТО в качестве поправок к Соглашению об учреждении ВТО и его приложениям.

В рамках третьей теории протоколы о присоединении рассматриваются как «последовательно заключенные соглашения», изменяющие Соглашения ВТО. Отличие это теории от теорий «оговорок» и «поправок» заключается в том, что протокол о присоединении как «последующее соглашение» изменяет Соглашения ВТО только в части применения их положений к присоединившемуся государству. Первым исследователем, который сформулировал подобный подход, был Steve Charnovitz[5]. В своей работе он назвал протокол о присоединении «правовым инструментом, который позволяет изменить положения соглашений ВТО». Термин «последовательно заключенное соглашение» Steve Charnovitz[6] не использовал, так ка он появился позднее. Суть данного подхода заключается в следующем. Нет ничего противоправного в том, что

---

[4] Ya Qin Y. Op. cit.

[5] Charnovitz St. Mapping the Law of WTO Accession. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=957651(дата обращения 30 марта 2015 г.).

[6] URL: http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1430&context=faculty_publications (дата обращения 30 марта 2015 г.).

стороны соглашения могут изменить или дополнить договор путем заключения последующего соглашения. С точки зрения юридической техники такое «последующее соглашение» может быть выполнено путем подписания дополнительного соглашения, приложения или протокола к договору, как это предусмотрено ст. 39, 40 Венской конвенции о праве международных договоров[7], а также путем заключения соглашения, которое прямо или косвенно заменяет или прекращает ранее заключенное соглашение, как это предусмотрено ст. 30, 59 этой же Конвенции. При этом изменение многосторонних соглашений путем последовательного заключения соглашения возможно только при участии всех сторон таких соглашений[8].

Являются ли протоколы о присоединении к ВТО «последовательно заключенными соглашениями»? Безусловно, протокол о присоединении заключается после вступления в силу Соглашения об учреждении ВТО, следовательно, по этому основанию его можно назвать последовательно заключенным соглашением по отношению к данному Соглашению. При этом такое «последовательно заключенное соглашение» должно быть подписано, с одной стороны, присоединяющимся государством, а с другой – ВТО. Согласно ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями[9] последовательно заключенное соглашение должно быть подписано участниками предшествующего соглашения. Однако применительно к протоколу о присоединении это правило не соблюдается. Таким образом, теория, согласно которой протоколы о присоединении можно отнести к последовательно заключенным соглашениям, также не выдерживает критики.

---

[7] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

[8] Статья 41 Венской конвенции о праве международных договоров. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения 30 марта 2015 г.).

[9] Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (21 марта 1986 г.) не вступила в силу. Однако положения этой Конвенции во многом идентичны положениям Венской конвенции о праве международных договоров, в том числе и ст. 30 о последовательно заключенных соглашениях, положения которой приобрели статус обычаев международного права, вследствие чего могут быть применимы ко всем субъектам международного права, в том числе к международным организациям.

Четвертой теорией протоколы о присоединении рассматриваются как «последующая практика государств», изменяющая соглашения ВТО.

По мнению Y. Ya Qin[10], протоколы о присоединении нужно рассматривать не только как последовательно заключенные соглашения, но и как последующую практику государств, посредством которой происходит изменение соглашений ВТО. Такой способ изменения договора был признан Комиссией по международному праву, когда было приято решение об изменении ст. 38 Венской конвенции о праве международных договоров[11].

В настоящее время в рамках ВТО последующая практика государств принимается во внимание только при толковании договоров в смысле ст. 31 (3) Венской конвенции о праве международных договоров [12]. Апелляционный орган ВТО также придерживается подхода «последующей практики государств» в более узком смысле. В отличие от него Международный суд ООН избрал более либеральный подход к признанию последующей практики государств как способу изменения договора. Позиция Международного суда ООН отражена в двух известных решениям по делам *Namibia*[13] и *Wall*[14].

В деле *Namibia* вопрос касался обоснованности резолюции Совета безопасности ООН, которое было принято при воздержании двух его постоянных членов. В соответствии с ст. 27 (3) Устава ООН[15] решения Совета безопасности по иным вопросам, чем вопросы процедуры, «считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета». Такая ситуация сложилась вследствие

---

[10] Ya Qin Y. Op. cit.

[11] См. подробнее: Report of International Law Commission on the Second Part of its Seventeen Session and on its Eighteen Session, Yearbook of the International Law Commission (1966). Vl. II, U.N.Doc.A/CN.4/SER.A/1966/Add.1,at 236 (дата последнего посещения – 30 марта 2015.).

[12] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения 30 марта 2015 г.).

[13] Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion,1971 I.C.J. 16 (June 21).

[14] Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 2004 I.C.J. 149 (July 9).

[15] URL: http://www.un.org/en/documents/charter/ (дата обращения 30 марта 2015 г.)

того, что представители СССР не присутствовали на заседаниях Совета безопасности после Корейской войны. В связи с этим было невозможно принять решение «при совпадающих голосах постоянных членов» и в точности исполнить ст. 27 (3) Устава ООН. Совет безопасности долгое время при подсчете голосов для принятия решения учитывал голос СССР как «положительный». Проанализировав обстоятельства дела *Namibia,* Международный суд ООН подтвердил действительность резолюции Совета безопасности, установив, что такая процедура принятия решений в Совете безопасности «в течение длительного времени, стабильно соблюдалась после изменений статьи 27 Устава ООН в 1965 г. Такая процедура принятия решений в условиях отсутствия на заседаниях СССР была принята членами Совета безопасности и подтверждена практикой Совета безопасности ООН»[16].

В деле *Wall* Международный суд ООН должен был дать правовую оценку действиям Генеральной Ассамблеи, которая направила запрос о правомерности действий Израиля на оккупированной палестинской территории. В соответствии со ст. 12 (1) Устава ООН, когда Совет безопасности выполняет возложенные на него Уставом ООН функции по отношению к какому-либо спору или ситуации, Генеральная Ассамблея не может давать какие-либо рекомендации, касающиеся данного спора или ситуации, если Совет безопасности не сделает соответствующий запрос. Израиль придерживался позиции, согласно которой Генеральная Ассамблея действовала с превышением своих полномочий в нарушение ст. 12 Устава ООН, и считал, что этот вопрос относится к компетенции Совета безопасности. Давая толкование ст. 12(1) Устава ООН, Международный суд рассмотрел практику ООН. Суд отметил, что такая практика складывалась в течение долгого времени и «что в течение долгого времени нарастает тенденция, когда Генеральная Ассамблея и Совет безопасности действуют параллельно по одним и тем же вопросам, касающимся мира и безопасности». В этом решении Международный суд ООН подтвердил сложившуюся практику Генеральной Ассамблеи и пришел к заключению, что она не вышла за пределы своих полномочий.

---

[16] Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion,1971 I.C.J. 16 (June 21).

При вынесении рассмотренных решений Международный суд ООН опирался на сложившуюся практику ООН и подтверждал изменение Устава ООН последующей практикой государств.

Проводя аналогии с решениями Международного суда ООН можно отметить, что аргументы, используемые им при обосновании последующей практики государств, могут быть применены и к практике ВТО: 1) практика присоединения к ВТО формируется в течение длительного времени; 2) протоколы о присоединении изменяют содержание соглашений ВТО для конкретного государства, и эта практика продолжается и не изменяется после присоединения Китая к ВТО в 2001 г.; 3) такая практика не вызывает споров и поддержана всеми членами ВТО. Безусловно, есть различия между ситуацией в ООН и ВТО, но также очевидно, что аргументы Международного суда ООН могут быть использованы в обоснование теории «последующей практики государств» при определении правового статуса протоколов о присоединении к ВТО.

Рассматривая такие подходы к определению правового статуса протоколов о присоединении, как «последовательно заключенные соглашения» и «последующая практика государств», следует подходить к вопросу шире и принимать во внимание не только сложившуюся практику государств в отношении заключенных между ними соглашений, но и потенциальную практику международной организации.

Теория «последующей практики государств» более жизнеспособна в рамках конституционального подхода (рассматривает международную организацию как независимую и сформировавшуюся систему). ВТО представляет собой международную организацию, несомненно, оказывающую влияние на своих членов и имеющую рычаги воздействия на них во многом благодаря существующей системе разрешения споров в рамках ВТО. Именно поэтому ВТО можно отнести к организациям, идущим по пути развития конституционального подхода и, следовательно, теория «последующей практики государств» может быть применима в дальнейшем. По этой причине, рассматривая вопрос о правовом статусе протоколов о присоединении к ВТО, логично прийти к выводу о том, что существо их правовой природы может быть охарактеризовано как «последующая практика государств», изменяющая условия Соглашений ВТО.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТНК В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Насоненко Анна Михайловна

студент Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; nasonenko.anna@mail.ru

В процессе глобализации и роста мировой экономики движущей силой стали транснациональные корпорации (далее – ТНК), которые и являются эпицентром формирующего международного производства, штаб-квартиры которых находятся за пределами принимающих стран.

ТНК – большое объединение торговых, транспортных, промышленных или банковских компаний и фирм, которые выходят далеко за рубежи базирования, а также обеспечивают им хорошие позиции в закупке и сбыте товара, его производстве, а также в оказании определённых услуг.[1]

Путь формирования международных корпораций начался ещё до усиления процессов глобализации, но только на теперешнем этапе экономика становится «мировой шахматной доской» для соперничества ведущих международных компаний. [2]

Бюджет отдельных транснациональных корпораций может превышать бюджет некоторых государств. Корпорации настолько усилили свою власть, что могут иметь собственные армии, влиять на решения и действия правительства, а порой даже свергнуть их. Чем богаче и масштабней корпорация, тем сильнее её влияние на глобальные процессы. Величина продаж некоторых энергетических ТНК сравнимы с ВВП крупных государств.

Так *Partnership for a New American Economy* опубликовала альтернативный рейтинг *The New American Fortune* – 500. Это второй по значимости корпоративный ранжир после списка *Forbes*. По итогам 2010 г. с годовой консолидированной выручкой в 421,8 млрд дол. второй раз подряд его возглавила американская розничная сеть. После идет голландская *Royal Dutch Shell* и амери-

---

[1] Кузякин А.П., Семичев М.А. Мировая экономика: учебное пособие. М.: ТК Велби. Проспект, 2003.

[2] Образовательный портал MAGREF «ТНК в современном мире». URL: http://magref.ru/tnk-v-sovremennom-mire/

канская *Exxon Mobil* – 378,2 и 354,7 млрд дол. соответственно. Для сравнения – расходная часть бюджета Германии в 2011 г. составляет 305,8 млрд евро (почти 438 млрд дол.)[3].

ТНК имеют впечатляющее влияние на экономику некоторых государств, порой слишком сильное и не контролируемое. В особенности это касается развивающихся государств. Обычно, эти страны для корпораций являются дешевым плацдармом для производства. Они переносят туда трудоёмкие, энергетические и материалоёмкие, а также экологически опасные производства, что позволяет уменьшить их затраты и увеличить прибыль.

Контроль корпораций над промышленным производством развивающихся стран в настоящее время занимает львиную долю рынка, помимо этого контролю подлежит около половины их внешней торговли. При этом средняя прибыль на прямые капиталовложения вдвое ниже в промышленно развитых государствах соответствующего показателя в развивающихся странах. Иностранные компании имеют больше потенциальных возможностей для осуществления капиталовложений, нежели местные. Они стали важным источником расширенного воспроизводства в ряде стран.

За эксплуатацию дешёвой рабочей силы в малоразвитых и развивающихся странах ТНК подвергаются справедливой критике со стороны первых, в связи с этим граждане промышленно развитых стран, в виду перенесения производства в менее развитые регионы планеты, лишаются рабочих мест, что подлежит иной критике со стороны профсоюзов.

В действительности международные корпорации часто навязывали малоразвитым странам противоречащую их интересам отраслевую структуру производства, нерационально эксплуатировали их природные ресурсы, засоряли окружающую среду, при этом большую часть прибыли перебрасывалось в страну базирования.[4]

Результатом проникновения транснациональных компаний в различные страны стало то, что активы по всему миру находятся в

---

[3] Грибцова Мария «Корпорации, которые правят миром» // Baltic News Network 27.04.1012. URL: http://bnn-news.ru

[4] Шагурин С.В., Шимко П.Д.. Экономика транснационального предприятия, М., 2008.

руках и контролируются несколькими крупнейшими корпоративными игроками. Результат исследований Швейцарского федерального технологического университета[5] показал, что 90% корпоративных доходов глобальной экономики принадлежат нескольким сотням компаний в виде различных форм собственности. На финансовые компании припадает 60% дохода реального сектора.

Очевидно, что отношения между ТНК и принимающими государствами далеки от идеала и зачастую весьма напряжены. Это является результатом частого несовпадения интересов и асимметрией власти. Когда обе стороны пытаются максимизировать свою выгоду асимметрия становится видна сразу же. Поскольку транснациональные корпорации зачастую намного сильнее экономически, чем большинство принимающих их государств, они часто пытаются использовать свою силу для давления на местное правительство. Тем самым заставить их минимизировать свои налоговые обязательства или добиться получения особых льгот в финансовой сфере, инфраструктуре, защите рынка и т.д. Ответом многих государств на это, является принятие запретов и ограничений, а также национализация и экспроприация собственности (особенная активность применения таких мер наблюдается после второй мировой войны)[6]

Так в период с 1944 по 1946 гг. во Франции был проведён ряд национализаций. Этому процессу подверглись угольные копи Севера и Па-де-Кале, воздушный транспорт, предприятия по производству и распределению газа и электроэнергии, Французский банк и четыре депозитных банка, страховые общества и др. Акционеры данных предприятий и банков получили компенсации в разных формах. Одной из которых стало предоставление им 49% акций в тех смешанных акционерных обществах, которым государство передало некоторые национализированные отрасли.[7]

---

[5] Официальный сайт Швейцарского федерального технологического университета URL: www.ethz.ch

[6] «Влияние ТНК на принимающие страны» Коротких Александра // IRWES. 2004. URL: http://irwes.narod.ru/texts/s-tnk.html

[7] Journal officiel, 1945, № 106, P. 2545; № 150, P. 3890; N 285, P. 8001; 1946, № 84, P. 2951; № 101, P. 3566; № 116. P. 4271; Болдырев Б. Национализация банков во Франции // Деньги и кредит, 1945. № 3. С. 32–36; Злобин И. Национализация банков во Франции // Советские финансы. 1946. № 3. С. 7–11; Любимова В. Франция

Власть ТНК настолько увеличилась, что для них стало возможно влиять и на законотворческую деятельность в некрупных странах.

Так в Папуа – Новой Гвинее в законодательстве появилось положение об уголовном преследовании за требования компенсации через зарубежные суды. Это изменение связывают с австралобританской компанией *BHP Billiton* являющейся одним из лидеров глобального горнорудного бизнеса и работающей в стране.

Существует множество случаев, когда ТНК вклинивались в политику местной власти и даже начинали кампанию по формированию нового правительства, которое лучше реагировало бы на их требования. При всём при этом они не исключали подкупа местных чиновников для получения особых привилегий, что считалось успешным инструментом достижения цели и не раз использовалось во многих странах. Примером широкомасштабной коррупции и взяточничества при приобретении местных компаний транснациональными может быть приватизация в бывших социалистических странах. При этом некоторые ТНК считают, что всего лишь соблюдают традиции местного общества, тем самым делая предпринимательскую деятельность возможной и полагая, что не несут ответственности за проявления инициативы при подкупе. В подобных случаях сложно определить, кто виноват, представители корпораций или же местные чиновники[8].

Есть немало примеров вмешательства ТНК в дела государства.

Наиболее яркие относятся к периоду начала деколонизации. С уходом метрополий от управления колониями и ростом антиимпериалистических настроений в третьем мире западные компании остались один на один с десятками местных правительств, договориться с которыми не всегда было легко. В такой ситуации оказалась американская *United Fruit Company в 1954 г.*, под контролем которой находилось почти половину сельскохозяйственных земель Гватемалы. Тогда корпорация лишилась земель фактической мо-

---

после выборов // Мировое хозяйство и мировая политика. 1947. № 1. С. 35–38; Носов Е.И. Конституция Франции // Вестн. Лен. унив. 1947. № 5. С. 69–70; Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. 1947. С 159–160.

[8] «Влияние ТНК на принимающие страны» Коротких Александра/ IRWES, 2004. URL: http://irwes.narod.ru/texts/s-tnk.html

нополии на рынке в результате земельной реформы. Отчаявшись договориться с властями Гватемалы, они обратились к администрации президента Дуайта Эйзенхауэра и, добившись помощи ЦРУ, осуществили государственный переворот. Конечно, такие яркие случаи уже остались в прошлом, но ТНК до сих пор периодически играют важную роль на выборах в богатых ресурсами странах (прежде всего в Африке). В основном компаниям пришлось приспособиться к постколониальным реалиям: стало сложно провоцировать вторжение из-за каждого конфликта с местными властями. Администрация США в докладе Конгрессу 1978 г. доложила, что излишняя защита интересов частных компаний портит взаимоотношения с другими странами и противоречит интересам нации в холодной войне с СССР. Со временем власти развивающихся государств тоже научились применять силу, тем самым заставляя корпорации играть по новым правилам.[9]

В связи с вышеупомянутым, ООН приняло решение о разработке универсального Кодекса поведения ТНК (далее – Кодекс). В Кодексе регламентируется их деятельность, что является свидетельством того, что процесс транснационализации производства и капитала как часть экономической глобализации нуждаются в корректировке и наблюдении извне, поскольку не обладает встроенным механизмом контроля. Утрата или ослабление контроля со стороны принимающего государства за деятельностью ТНК приводит к негативным для этой страны последствиям.[10]

В наше время, несмотря на все предпринятые попытки уменьшить влияние ТНК, они не потеряли своей власти.

Корпорации могут предоставить решающее преимущество в конкуренции на мировом рынке государству, если их интерес транснационального капитала совпадает с национальными интересами принимающей страны. В случае же противоречия экономических интересов ТНК и национальных интересов развивающегося государства, корпорации прибегают к использованию международных организаций (МВФ, Всемирный банк и др.), экономиче-

---

[9] Корпорации заменяют государства. URL: http://voprosik.net/korporacii-zamenyayut-gosudarstva/

[10] Международно-правовое регулирование деятельности транснациональных корпораций URL: http://vuzirossii.ru/publ/15_11_mezhdunarodno_pravovoe_regulirovanie_dejatelnosti_transnacionalnykh_korporacij/22-1-0-1648

ские методы, информационное давление и даже силовые методы воздействия с использованием военный мощи международных полицейских сил для защиты своих прав. Там где были нарушены интересы корпораций и по некоторым причинам они не смогли удержать власть экономическими методами – возникали военные конфликты (Ирак, Босния и т.д.)[11].

Примером этому можно рассмотреть случай 2000 г., когда Дик Чесни, занимавший на тот период место гендиректора и председателя совета директоров нефтесервисной компании *Halliburton*, принял пост вице-президента США, *Halliburton* получила многие выгодные контракты в Ираке, обходя процедуру участия в тендере. Чесни критиковали в убедении Президента Джорджа Буша развязать войну против Ирака исключительно в интересах крупных нефтяных корпораций.

Помимо огромного влияния на правительства, ТНК своими действиями часто формируют геополитическую реальность. Первым официальным свидетельством роли ТНК как участников мировой политики стал Глобальный договор ООН (*UN Global Compact*) представленный в 2000 г. Генеральным секретарём ООН Кофи Аннаном. Данный документ призывает компании следовать определенным правилам поведения на международной арене (он является своеобразным уставом ООН для корпораций). "Хотя измерить влияние компаний в цифрах очень сложно, есть примеры, спорить с которыми трудно. Например, БРИКС – это организация, которая была создана государствами под влиянием идеи компании *Goldman Sachs*», – отмечает завкафедры мировых политических процессов МГИМО Марина Лебедева.

Учитывая размах компетенции ТНК, их экономическая активность создаёт реальность, с которой сталкиваются власти. Самый яркий пример – мировой финансовый кризис в 2008–2009 гг., когда Правительства выступили в роли спасательного круга для компаний путём национализации многих из них (например, инвестбанк *Merrill Lynch* в США), мощнейшие рычаги влияния на мировую экономику так и остались в руках финансистов. Главными из которых являются цены на нефть, формируемые трейдерами на

---

[11] Шагурин С.В., Шимко П.Д. Экономика транснационального предприятия. М., 2008.

биржах, процентные ставки (примером является недавнее расследование махинаций при формировании лондонской ставки *LIBOR*).

Кроме влияния на мировые события ТНК переняли на себя функции, которыми владели исключительно государства. Многие учёные разделяют мнение немецкого социолога Макса Вебера о том, что главным признаком государства является его монополия на осуществление легитимного насилия. Услуги, которые раньше были сферой деятельности национальных спецслужб, сейчас могут предоставлять частные компании. Одним из факторов усиления влияния корпораций в мировой политике, стало быстрое распространение и улучшение информационных технологий. За пару десятков лет частные компании обошли национальные спецслужбы в сборе полной информации о человеке путём создания новых сервисов – от электронной почты до социальных сетей. Не считая множество других отраслей и направлений, где корпорации уже давно обошли государства.[12]

Одной из главных проблем в реконструкции международных экономических отношений на демократической и справедливой основе является регулирование деятельности корпораций. Не существует ни одной немаловажной проблемы, которая в той или иной мере не затрагивала бы необходимости регламентации деятельности ТНК[13].

Так как ТНК не имеет «юридически оформленного единства», то за ним не признается правосубъектность в классической теории международного частного права Л.А. Лунца и М.М. Богуславского. Такой вывод не отражает современные тенденции, которые заключаются в том, чтобы предоставить ТНК особый статус. Возникает правовое регулирование ТНК и документация, где закреплены основные принципы ее функционирования как группы (Конвенция о ТНК 1998г., Кодекс поведения ТНК, подготовленный ЮНКТАД ООН, формулировка «группа лиц» в Законе РФ о защите конкуренции 2006 г.).[14]

---

[12] Корпорации заменяют государства. URL: http://voprosik.net/korporacii-zamenyayut-gosudarstva/

[13] Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 28, С. 42.

[14] Сутормин Н.А. Критерий контроля как способ определения национальности юридического лица в международном частном праве (на примере практики Трибунала ИКСИД) // Российское правосудие. 2010. № 8.

Г. К. Дмитриева специалист в области международного частного права различает три уровня правового регулирования деятельности ТНК это: внутреннее законодательство, двусторонние и многосторонние соглашения. Внутригосударственное регулирование подразумевает подчинение деятельности дочерних предприятий, филиалов ТНК национальному законодательству принимающего государства. В большинстве случаев, это инвестиционное законодательство, направленное на определение правового статуса иностранного вкладчика: физического или юридического лица. ТНК благодаря своей организационной структуре имеет возможность избежать контроля со стороны одного государства, что является наиболее уязвимым моментом в одностороннем регулировании ее деятельности. Выходя из выше сказанного, национального законодательства принимающих стран явно недостаточно для регулирования деятельности транснациональных корпораций.[15]

ТНК не только по сфере деятельности, но и по капиталу имеют интернациональный характер. Они являются сложнейшей многоступенчатой вертикалью. Характерной особенностью которых является юридическая множественность при экономическом единстве.

«Хартия экономических прав и обязанностей государств» 1972 г.[16] должна была занять значительное место в регулировании деятельности ТНК развитых стран рыночной экономики. Но по инициативе США её роль постепенно уменьшалась.

В 1987 г. Генеральная Ассамблея ООН обсудила «Концепцию международной экономической безопасности», которая была признана не невыполнимой поскольку не имела базисного аппарата, необходимого для её реализации в виде системы экономических прав и обязанностей государств, хоть была близка к «Хартии экономических прав и обязанностей государств» по своим целям.

А вот регулирование социальных аспектов деятельности ТНК утвердились, как более удачные. На данный момент в принимающих государствах они регулируются принятой в 1977 г. под

---

[15] Международное частное право: учебн. пособ. / под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2008. С. 83.

[16] Хартия экономических прав и обязанностей государств. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties.shtml

покровительством МОТ “Трехсторонней декларацией принципов касательно многонациональных предприятий и социальной политики”[17]. Она отмечает стандарты в вопросах найма, условий труда и жизни, обучения, отношений на производстве. В 1980 г. ГА ООН одобрила систему многосторонне согласованных справедливых правил и принципов для контроля запретительной деловой практики; в 1994 г. ЭКОСОС издал обзор по вопросам учёта и отчётности транснациональных корпораций, делающих информацию об их деятельности более прозрачной.

В июле 2003 г. Комиссия по правам человека одобрила проект конвенции “Нормы ответственности транснациональных корпораций”[18], где на ТНК возлагались те же обязательства, что и на государства. Теперь корпорации обязаны избегать загрязнения окружающей среды, не нарушать права человека, вести честную игру в бизнесе и любой другой деятельности, обеспечивать безопасность потребителей и высокое качество предлагаемых ими товаров и услуг, а также безопасных и здоровых условий работы. Но на сегодняшний день этот проект не приобрел силу конвенции[19].

По отдельности все меры принятые для сдерживания влияния ТНК разными структурами, как на национальном уровне, так и на международном не имеют смысла. Регулирование деятельности корпораций может быть осуществлено лишь на основе комплексного (с точки зрения форм и методов регулирования), межгосударственного подхода. Только тогда это возымеет эффект.

---

[17] Декларация о МНК. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_172676.pdf

[18] Проект норм об ответственности транснациональных корпораций и других коммерческих предприятий в отношении прав человека Док. ООН E/CN.4/SUB.2/2003/12 (2003). URL: http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1294916

[19] НоздреваР. Б. Международный маркетинг – М.: Экономистъ. – 2005.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ СЕРБИИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

Нешич Бранимир

аспирант Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Российско-сербское сотрудничество в сфере энергетики берёт свое начало еще в советское время, в 1970-е гг., когда осуществлялась газификация как самого Советского Союза, так и стран СЭВ. Подключению Социалистической Федеративной Республики Югославии (далее – СФРЮ) к системе газо- и нефтеснабжения из советских источников способствовал первый сильный энергетический кризис (также известный под названием *Нефтяное эмбарго*), произошедший в результате арабо-израильской войны в 1973 г. После этих событий Югославия начала более активно осуществлять энергопоставки из СССР, причем это касается не только нефти, но и газа, который начал поступать в СФРЮ из Венгрии и который с тех пор является постоянным элементом российско-сербского энергетического сотрудничества. В то же время началось развитие сотрудничества и в электроэнергетическом секторе. Так, проект строительства ГЭС Джердап в 1970-х гг., считающейся одной из самых крупных ГЭС в Европе, осуществлялся при активном техническом содействии СССР. Производителем гидротурбин в данном проекте являлся Ленинградский металлический завод, а гидрогенераторов – «Электросила». Следует отметить, что «в настоящее время оба предприятия входят в концерн «Силовые машины», с которым в 2009 году сербское госпредприятие «Электрохозяйство Сербии» и хозяйственное общество «Джердап» подписали контракт о поставке энергетического оборудования и проведении реновации ГЭС «Джердап-1», а также модернизации систем регулирования десяти турбин ГЭС «Джердап-2» »[1].

---

[1] См. подробнее: «Силовые машины» проведут реновацию сербской ГЭС «Джердап-1».
Информационный портал Ретролиб. URL: http://www.retrolib.net/electro/1444 (дата обращения 08.02.2013 г.).

Период развала СССР и СФРЮ, когда Россия и Сербия стали отдельными самостоятельными государствами, военные действия в Югославии (особенно) вначале уменьшили, а затем и вообще приостановили развитие энергетического сотрудничества двух стран. Однако начиная с 1996 г. развитие энергетических отношений между Россией и начинает набирать обороты. В то время в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Союзным Правительством Союзной Республики Югославии о сотрудничестве в области строительства газопроводов на территории Союзной Республики Югославии, подписанным 11 апреля 1996 г., ратифицированным Парламентом СРЮ и Государственной Думой РФ[2] создается совместное предприятие по строительству газопроводных систем, транспорту и торговле природным газом АО «Югоросгаз». Первое вложение частного российского капитала в энергетический сектор Сербии в 2003 г. осуществило ОАО «Лукойл», которое «приобрело 79,5 % акций компании «Беопетрол», которая занимается торговлей нефтью и нефтепродуктами, по цене от 207 млн евро. Таким образом, компания «Лукойл» через свою дочернюю компанию «Лукойл Сербия а.д» на данный момент снабжает топливом примерно 20 % рынка Сербии»[3].

Несмотря на то что указанные проекты, без сомнения, имеют большое значение для развития не только энергетических, но и экономических и политических отношений между Россией и Сербией, основой современных энергетических отношений и важнейшим документом, поднявшим сотрудничество между странами в данной отрасли до стратегического уровня, является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербии о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли, подписанное в Москве 25 января 2008 г. Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным и Президентом Республики Сербии Борисом Тадичем и ратифицированное сербским парла-

---

[2]Соглашение между Правительством Российской Федерации и Союзным Правительством Союзной Республики Югославии о сотрудничестве в строительстве газопроводов на территории Союзной Республики Югославии // Бюллетень международных договоров. М.: МИД РФ, 1997. № 6. С. 45.

[3] Официальный сайт «Лукойл Сербия». URL: http://www.rus.lukoil.rs/main/static.asp?art_id=1485 (дата обращения 08.02.2013 г.).

ментом 9 сентября 2008 г. путем принятия Закона «О подтверждении соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербии о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли». Основой данного Соглашения является «содействие в области повышения энергетической безопасности на основе обеспечения стабильных поставок газа и нефти из Российской Федерации в Республику Сербию, их транзита в третьи страны, а также производства нефтепродуктов на территории Республики Сербии и их реализации в целях взаимовыгодного сотрудничества в развитии нефтегазовой отрасли двух стран. Кроме того, целью является и создание благоприятных условий для проектирования, финансирования, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов газовой и нефтяной отраслей на территории Республики Сербии»[4]. В частности, благодаря данному Соглашению заложена правовая основа для реализации трех широкомасштабных проектов в энергетической сфере на территории Республики Сербии.

Первый проект, как сказано в вышеназванном Соглашении, представлял собой строительство «магистральной газопроводной системы из Российской Федерации через Черное море, территории третьих стран и Республики Сербии для транзита и поставок природного газа в другие страны Европы (газопроводная система), а также создание на территории Республики Сербии участка газопроводной системы»[5]. Следует отметить, что на тот момент данный пункт Соглашения предусматривал дальнейшую разработку в рамках проекта «Южный поток», однако в самом тексте Соглашения разработка газопроводной системы формально не была закреплена за проектом «Южный поток». Такая формулировка после отказа от проекта «Южный поток» приобретает большую актуальность, поскольку дает правовую возможность России и Сербии реализовать другие проекты в данной сфере. Именно этим объясняется заявление Президента РФ В.В.Путина по итогам визита в Венгрию в феврале 2015 г. о возможности использования уже достигнутых двусторонних договоренностей по реализации проекта

[4] Zakon o potvrđivanju Sporazuma izmedju Vlada Republike Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede . Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, 10.09.2008. № 83/08. Preambula.
[5] Ibidem.

«Южный поток» для осуществления нового проекта газоснабжения Европы по направлению Греция – Македония – Сербия – Венгрия – Австрия.

Вторым проектом, предусмотренным рассматриваемым Соглашением, является «создание подземного хранилища газа на базе истощенного газового месторождения «Банатский Двор», расположенного в 60 километрах на северо-восток от г. Нови Сад»[6].

Третий проект, прописанный в Соглашении, – это «реконструкция и модернизация технологического комплекса, принадлежащего акционерному обществу «Нефтяная Индустрия Сербии (НИС)»[7], т.е. причем под «реконструкцией и модернизацией» подразумевается продажа вышеназванной государственной нефтяной компании Сербии «Газпрому».

В тексте Соглашения разработаны основные принципы регулирования взаимоотношений по реализации вышеуказанных проектов. Так, например, «в целях реализации проектов газопровода и подземного хранилища газа Стороны оказывают содействие в создании соответствующих компаний. Участниками компаний являются от Российской Федерации – открытое акционерное общество «Газпром» или назначенные им аффилированные лица, от Республики Сербия – государственное предприятие «Сербиягаз» (участники). Участники компаний согласовывают место их регистрации»[8]. Статья 3 определяет долю в уставном капитале новых компаний, причем «российский участник имеет не менее 51 процента, а сербский участник – не более 49 процентов. В соответствии с этим до учреждения компаний все согласованные участниками расходы, связанные с их деятельностью, участники несут в соответствии с долями, указанными в пункте 1 настоящей статьи»[9].

Правовая основа для реконструкции и модернизации технологического комплекса госкомпаний «НИС» заложена в ст. 9 Соглашения, где говорится: «В целях реализации проекта реконст-

---

[6] Zakon o potvrđivanju Sporazuma izmedju Vlada Republike Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede . Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, 10.09.2008. № 83/08. Preambula.
[7] Ibid.
[8] Ibid. Čl .2.
[9] Ibid. Čl.3.

рукции и модернизации технологического комплекса акционерного общества «Нефтяная Индустрия Сербии» Сербская Сторона продает открытому акционерному обществу «Газпром» или назначенному им аффилированному лицу 51-процентную долю участия в акционерном обществе «Нефтяная Индустрия Сербии» на согласованных ими условиях исходя из того, что акционерному обществу «Нефтяная Индустрия Сербии» принадлежит имущество, находящееся в его собственности на 31 декабря 2007 г., в том числе (но не ограничиваясь этим) объекты по добыче, производству, переработке, транспортировке и сбыту нефти и нефтепродуктов»[10].

На основании данного Соглашения, а также в целях реализации вышеуказанных проектов принят еще ряд документов, в которых на двусторонней основе дополнительно разрабатывалась правовая структура этих проектов. Так, для в целях осуществления проекта строительства газопровода ОАО «Газпром» и ГП «Сербиягаз» 28 декабря 2008 г. были подписаны Основные условия Базового соглашения о сотрудничестве по проекту «Южный поток» на территории Республики Сербии, а 15 мая 2009 г. – Базовое соглашение о сотрудничестве по проекту «Южный поток» на территории Сербии. На основе этих документов устанавливались конкретные принципы взаимодействия сторон на предынвестиционной стадии проекта и определялись условия, порядок создания и механизмы деятельности обеих стран. Одновременно с Основными условиями Базового соглашения о сотрудничестве по проекту «Южный поток» 24 декабря 2008 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между ОАО «Газпром» и компанией ГП «Сербиягаз» по проекту ПХГ «Банатский Двор», который «определяет условия, порядок учреждения и механизмы деятельности СП, в функции которого будет входить строительство и эксплуатация подземного хранилища активным объемом 450 млн куб. м»[11]. Реализация проекта продажи «Нефтяной Индустрии Сербии» (НИС) аффилированному лицу ОАО «Газпрома» – компании «Газпром-

[10] Zakon o potvrđivanju Sporazuma izmedju Vlada Republike Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede . Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, 10.09.2008. № 83/08. Čl.9.

[11] Информационный сайт о проекте «Южный поток». URL: http://www.south-stream.info/pipeline/history/ (дата обращения 17.06.2012 г.).

нефть», было подробно урегулировано двумя международно-правовыми актами.

Протокол об основных условиях приобретения ОАО «Газпромнефть» контрольного пакета акций компании «Нефтяная индустрия Сербии» был подписан практически совместно с Соглашением о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли и, таким образом, являлся основой договора о продаже компании «Нефтяная индустрия Сербии». Сам Договор о купле-продаже 51 % акций компании «Нефтяная индустрия Сербии» был подписан Председателем Правления ОАО «Газпромнефть» Александром Дюковым и министром энергетики Республики Сербии Петром Шкундричем в присутствии Президента РФ Дмитрия Медведева и Президента Республики Сербии Бориса Тадича. Этот Договор – последний из ряда документов, подписанных в рамках встреч делегаций высокого уровня 24 декабря 2008 г. Договором регулируются отношения между Республикой Сербией и ОАО «Газпромнефть» в отношении данной приватизации сделки. Приложения к Договору включают еще шесть документов, в их числе: 1) Социальная программа; 2) Программа реконструкции и модернизации технологического комплекса; 3) Коллективный договор; 4) Постановление Правительства о соглашении на продажу акций; 5) Устав и 6) корпоративные гарантии ОАО «Газпромнефть».

Этот пакет документов, начиная с Соглашения о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли до и заканчивая Договором купли-продажи акций «НИС», по мнению сербских авторов, имеет минимум две важные особенности: «Совокупность (условий) данного договора и возможные политические, экономические, социальные, культурные и юридические последствия, которые он может распространить на энергетику как одну из самых главных отраслей, имеют беспрецедентное значение для Сербии. С другой стороны, беспрецедентными являются уровень привилегий, а также уровень отклонения от применения общих норм Республики Сербии, установление специальных процедур и правил, которые раньше не существовали»[12].

---

[12] Advokatska kancelarija Nikolić, Kokanović, Otašević. Pravna analiza aranžmana između Srbije i Rusije u blasti naftne i gasne privrede. Beograd: ISAC fond, 2009. S.1.

Следует отметить, что с самого начала данное рассматриваемое Соглашение между двумя государствами не находило поддержку всех структур внутри Сербии. В соответствии с этим вводился был введен жесткий правовой анализ пакета документов – от соответствия основным конституционным принципам до лингвистического соответствия озабоченности. Особенно это касалось п. 2 ст. 10 Соглашения о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли, предусматривающего следующее: «Выбор подрядчика (подрядчиков), а также поставщиков материально-технических ресурсов и организаций, предоставляющих услуги, необходимый для реализации этих проектов, осуществляется компаниями и акционерным обществом «Нефтяная индустрия Сербии» на конкурсной (тендерной) основе. При прочих равных условиях преимущество отдается хозяйствующим субъектам государств Сторон»[13]. Сторонниками Соглашения приводился аргумент о том, что данный пункт является несоответствующим п. 1 ст. 84 Конституции Республики Сербии: «Все имеют равный правовой статус на рынке»[14], а также п. 4 ст. 84: «Иностранные лица должны иметь равное положение на рынке вместе с гражданами страны»[15].

Кроме того, стоял и правовой вопрос соответствия данного Соглашения международным двусторонним соглашениям, подписанным Сербией ранее. Прежде всего это относилось к нарушению обязанностей Сербии, вытекающих из Соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений, подписанного с Испанией, Нидерландами, Германией, Венгрией и Швейцарией. Во всех этих соглашениях находятся есть пункты, предусматривающие следующее: «Каждая из Договаривающихся Сторон предоставляет капиталовложения, осуществляющиеся на её территории инвесторами другой Договаривающейся Стороны, в справедливом и равноправном режиме, являющемся по меньшей мере таким же благоприятным, как режим, предоставляемый капиталовложениям

---

[13] Zakon o potvrđivanju Sporazuma izmedju Vlada Republike Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede . Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, 10.09.2008. № 83/08. Čl.10. T. 2.

[14] Ustav Republike Srbije. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 08.11.2006. № 98/06. Čl.84.T. 1.

[15] Ibid. T. 4.

инвесторов своего или любого третьего государства»[16]. Исходя из этого, по мнению авторов, которые критически относятся к нефтегазовому соглашению Сербии и России, «объективной реалией является ситуация, в которой промышленные субъекты из других стран, с которыми действует режим наибольшего благоприятствования с Сербией, находятся в худшем положении, чем субъекты из России и Сербии. Из этого следует, что пункт 2 статьи 10 Соглашения о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли с Россией нарушает международные обязанности Сербии, касающиеся соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений с другими странами»[17].

Ответ на вопрос о соответствии п. 4 ст. 10 Соглашения о сотрудничестве сербской Конституции дал сам Конституционный суд Республики Сербии. В своем решении от 16 июля 2009 г. № ИУм-159/2008, опубликованном в «Служебном голосе Республики Сербии» № 82/2009, Суд установил, что данная статья не противоречит Конституции Республики Сербии, опираясь на следующие аргументы: «Несоответствующим Конституции являлось бы заключение договоров между субъектами из договаривающихся стран мимо субъектов из других стран, если бы условия для заключения таких договоров были неравные, а также и в случае, если бы определённые условия конкурса касались только субъектов из одной страны. Исходя из того, что оспоренная статья Соглашения в конкурсном процессе при одинаковых условиях преимущество дает промышленным субъектам договаривающихся сторон, оспоренная статья Соглашения не нарушает Конституцию»[18].

С другой стороны, текст самого Соглашения о сотрудничестве отвечает на вопрос, касающийся соблюдения международных обязанностей Сербии. Пункт 1 ст. 16 Базового нефтегазового соглашения России и Сербии предусматривает следующее: «Поло-

---

[16] Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Švajcarske Konfederacije o podsticanju i uzajamnoj zaštiti stranih ulaganja. Beograd: Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, 12.05.2006. № 3/2006.

[17] Advokatska kancelarija Nikolić, Kokanović, Otašević. Pravna analiza aranžmana između Srbije i Rusije u blasti naftne i gasne privrede. Beograd: ISAC fond, 2009. S. 10.

[18] Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije IUm-159/2008 od 16.07.2009. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 06.10.2009. № 82/2009.

жения настоящего Соглашения не затрагивают прав и обязательств каждой из Сторон по другим международным договорам, участницами которых являются Стороны»[19].

Таким образом, несмотря на замечания критиков о юридических недостатках всего пакета документов Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербии является уникальным международно-правовым документом, способным поднять энергетическую сферу Республики Сербии на более высокий уровень, а энергетические отношения России и Сербии – на уровень стратегических. Кроме того, Соглашение уникально и с точки зрения развития международного права в сфере энергетики в Сербии, потому что представляет собой первый документ, дающий широкую юридическую основу долгосрочному двустороннему развитию в энергетической сфере.

Из всего вышеизложенного можно заключить, что основными характеристиками российско-сербских энергетических отношений являются постоянство, долгосрочность и стремление к выведению энергетического сотрудничества стран на стратегический уровень, основываясь на историческом наследии двух народов. Такая тенденция привела к принятию двустороннего международного соглашения, уникального в сербской правовой системе, которое не только способствовало регулированию отдельных проектов в энергетической сфере, но и дало возможность системного решения проблемы обеспечения энергетической безопасности Республики Сербии в сотрудничестве с Россией, а его значимость прежде всего в связи с вынужденным отказом от проекта «Южный поток» будет оценена в будущем.

---

[19] Zakon o potvrđivanju Sporazuma izmedju Vlada Republike Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede . Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, 10.09.2008. № 83/08. Čl.16. T. 1.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАНЫ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Рагимов Тельман Сабирович

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

Права на интеллектуальную собственность подразделяется на два больших блока:

1) авторское право, охватывающее права на научные, литературные, художественные произведения и права исполнителей, производителей фонограмм, организаций вещания, называемые смежными правами;

2) патентное право (право на промышленную собственность), охватывающее права на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки и т.д.

В Российской Федерации термин «интеллектуальная собственность», считавшийся неприемлемым с конца XIX в., вновь вошел в научный оборот и в законодательство в начале 90-х гг. XX в. Окончательно он был узаконен Конституцией РФ 1993 г.[1] Несмотря на то, что ст. 44 Конституции РФ, посвященная свободе литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества не раскрывает содержание данного понятия, но в ней подчеркивается, что «интеллектуальная собственность» охраняется законом.

Следует отметить, что права на интеллектуальную собственность относятся к «исключительным правам» в том смысле, что только правообладатель (но не обязательно создатель) владеет исключительным правом на все виды использования результата интеллектуальной деятельности.

Исключительное право – это право на использование объекта интеллектуальной собственности.

Перечень конкретных объектов правовой охраны, подпадающих под понятие интеллектуальной собственности, приведен в

[1] Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

ст. 1125 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). К таким объектам относятся:

1) произведения науки, литературы и искусства;

2) программы для ЭВМ, базы данных;

3) изобретения, полезные модели, промышленные образцы и т.д. (всего 16 пунктов).

Это означает, что для отнесения того или иного результата интеллектуальной деятельности или иного объекта к интеллектуальной собственности требуется прямое указание закона.

В рамках исключительных прав осуществляется наделение авторов науки, литературы, искусства, их работодателей и иных лиц личными неимущественными и имущественными правами, а также устанавливаются способы и формы защиты этих прав. Другими словами, исключительные права обеспечивают их обладателям легальную монополию на совершение различных действий (по использованию результатов их творчества и распоряжению ими) с одновременным запрещением всем другим лицам совершать указанные действия.

Таким образом, в отличие от физического труда, результатом которого обычно служат вещи (вещно-правовой режим собственности), интеллектуальной деятельностью является умственный (мыслительный, духовный, творческий) труд человека в области науки, техники, литературы, искусства и художественного конструирования (дизайна).

Следовательно, результатом интеллектуальной деятельности выступает выраженный в объективной форме ее продукт, именуемый в зависимости от его характера произведением науки, литературы, искусства, изобретением или промышленным образцом и т.д. Каждому из этих результатов обеспечиваются особые условия их охраноспособности и использования, а также осуществления и защиты прав их авторов.

Характеризуя понятие интеллектуальной собственности, нельзя обойти вниманием и вопрос о том, что вкладывается в него важнейшими международными соглашениями, тем более что в соответствии с Конституцией РФ (п. 4 ст. 15) те из них, в которых участвует Российская Федерация, являются составной частью российской правовой системы.

Наиболее полным образом понятие интеллектуальной собственности раскрывается в Стокгольмской конвенции об учреждении Всемирной организации интеллектуальной собственности 1967 г. (ВОИС)[2]. В соответствии со ст. 2 (VIII) данной Конвенции «интеллектуальная собственность» включает права, относящиеся к:

- литературным, художественным и научным произведениям;
- исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радио- и телевизионным передачам;
- изобретениям во всех областях человеческой деятельности;
- научным открытиям, промышленным образцам, товарным знакам, знакам обслуживания, фирменным наименованиям и коммерческим обозначениям и т.д.

Содержащийся в вышеназванной Конвенции перечень конкретных видов исключительных прав носит примерный характер, не является исчерпывающим и может быть легко дополнен наименованиями иных результатов интеллектуальной деятельности.

Правовая регламентация отношений в сфере авторского и патентного права (право интеллектуальной собственности) имеет свои особенности, например, по условиям охраны этих прав (критерии правоспособности), по срокам действия исключительных прав и т.д.

Важно подчеркнуть одну общую особенность прав на интеллектуальную собственность – их территориальный характер[3]. Это означает, что права на объекты интеллектуальной собственности признаются только в пределах территории того государства, в соответствии с законодательством которого они возникли.

Преодолеть территориальный характер прав на интеллектуальную собственность можно, как правило, с помощью международных договоров. Следовательно, основным правовым инструментом обеспечения охраны прав на интеллектуальную собственность за пределами одного государства является заключение межгосударственных соглашений о взаимном признании и охране интеллектуальной собственности.

---

[2] Россия является участницей Стокгольмской конвенции как правопреемница СССР, который присоединился к Всемирной организации в 1968 г.

[3] Международное частное право: учебник / отв. ред. Г.К. Дмитриева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 298.

Российская Федерация участвует в большинстве важнейших международных многосторонних договоров, посвященных охране объектов интеллектуальной собственности. К ним таковым относятся:

1) Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г. (в ред. Парижского акта от 24 июля 1971 г.). Россия участвует в этой Конвенции с 1995 г.

Эта Конвенция содержит принцип *ретроактивности*, т.е. имеет обратную силу. Россия, как и многие другие участники, при присоединении к Бернской конвенции сделала оговорку о том, что в ее отношениях с иными государствами-участниками данная конвенция будет применяться без обратной силы[4];

2) Всемирная (Женевская) конвенция об авторском праве от 6 сентября 1952 г. и от 24 июля 1971 г. Россия участвует в данной Конвенции в обеих редакциях с 27 мая 1973 г. и с 9 марта 1995 г. соответственно. В отличие от Бернской конвенции она обратной силы не имеет;

3) Международная конвенция об охране интересов артистов-исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций (Римская конвенция) от 26 октября 1961 г. Данная Конвенция вступила в силу для России 26 мая 2003 г.;

4) Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности от 15 апреля 1994 г. (Соглашение ТРИПС). Особое внимание в этом Соглашении уделено судебным, административным и таможенным мерам защиты нарушенных прав;

5) Договор ВОИС по авторскому праву от 20 декабря 1996 г. Этот Договор посвящен особенностям охраны прав авторов в современных условиях, в том числе в сети «Интернет». Он вступил в силу 6 марта 2002 г. Имеет обратную силу (аналогично Бернской конвенции). Для России данный Договор вступил в силу в 2009 г.

Международно-правовая охрана авторских прав осуществляется на основании нескольких критериев, в том числе критерий гражданства автора и территориальный критерий.

На основании критерия гражданства автора в соответствии с Бернской конвенцией охране подлежат как опубликованные, так и

---

[4] См.: Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г.

неопубликованные произведения, авторы которых либо являются гражданами одной из стран – участниц Конвенции, либо не являются гражданами одной из стран Бернского союза (Международного союза, образованного Бернской конвенцией), но имеют свое обычное местожительство в одной из таких стран.

Территориальный критерий предоставления охраны авторского права применяется только в отношении произведений авторов, которые не являются гражданами стран – участниц Конвенции и не имеют в них основного места жительства. В таком случае в соответствии с Бернской конвенцией (п. 1 (b) ст. 3) охрана предоставляется, только если произведение впервые опубликовано в одной из стран-участниц или одновременно в стране, не входящей в Бернский союз, и в стране – участнице этого Союза.

Аналогично этому согласно Бернской конвенции (п. 4 ст. 3) регулируются ситуации, когда произведения одновременно были опубликованы в нескольких странах в течение 30 дней после первой публикации.

Кроме того, в соответствии со ст. II Всемирной конвенции и п. 1 ст. 5 Бернской конвенции в отношении авторского права в качестве критериев применяются принцип национального режима и принцип наибольшего благоприятствования.

Международно-правовая охрана промышленной собственности имеет свою специфику.

Так, в соответствии с Парижской конвенцией по охране промышленной собственности (абз. 2 ст.1) ее объектами признаются изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, фирменные наименования и указания мест происхождения или наименования места происхождения товаров и др.

Промышленная собственность (от англ. *industrial property*) – это разновидность интеллектуальной собственности, которая представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с созданием и использованием изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, товарных знаков и др.

Как и другие объекты интеллектуальной собственности, объекты промышленной собственности имеют территориальный характер.

Следует отметить, что территориальный характер промышленной собственности проявляется более жестко (в силу соблюдения формальностей – регистрации), чем в сфере авторского права, которое возникает в силу самого факта создания произведения. Другими словами, объекты промышленной собственности становятся таковыми только после получения от уполномоченного государственного органа охранного документа.

В зависимости от вида объекта промышленной собственности охранный документ может именоваться *патентом* (изобретения, промышленные образцы, полезные модели и др.) либо *свидетельством* (товарные знаки). Охранный документ имеет юридическую силу в пределах того государства, где он выдан. Для того чтобы тот или иной объект промышленной собственности пользовался охраной в другой стране, его следует там зарегистрировать и получить соответствующие охранные документы.

Таким образом, единственным эффективным способом обеспечить государству охрану своей собственности за рубежом является его участие в международных договорах по охране промышленной собственности.

Основным международным договором в этой области является Парижская конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 г. Данная Конвенция содержит ряд правил, имеющих основополагающее значение для международной охраны любых объектов промышленной собственности.

Во-первых, в основе международно-правовой охраны объектов промышленной собственности лежит правило, согласно которому граждане и юридические лица стран Парижского союза (Международного союза, образованного Парижской конвенцией) пользуются на территории любого государства национальным режимом и правами, специально предусмотренными вышеназванной Конвенцией (ст. 2).

Во-вторых, Парижская конвенция содержит важные *правила о приоритете* (конвенционный и выставочный приоритет), суть которого заключается в следующем: «Лицо, которое подало заявку на регистрацию объекта промышленной собственности в любой из стран Союза, имеет преимущественное право на регистрацию этого же объекта в течение определенных сроков в любой другой стране Союза». При этом датой подачи заявки (и, следовательно,

датой регистрации) в другой стране будет считаться не дата фактической подачи заявки в ее национальное ведомство, а дата подачи в первом государстве (дата первой заявки). По дате первой заявки будет определяться и новизна регистрируемого объекта – конвенционный приоритет.

Парижская конвенция устанавливает срок конвенционного приоритета для изобретений и полезных моделей в 12 месяцев, а для промышленных образцов и товарных знаков – в шесть месяцев со дня, следующего за днем подачи первой правильно оформленной заявки в любой из стран Парижского союза.

Что касается выставочного приоритета, то в соответствии с п. 1 ст. 11 Парижской конвенции страны Парижского союза предоставляют в соответствии со своим внутренним законодательством временную охрану объектам промышленной собственности, экспонируемым на официальных или официально признанных международных выставках, организованных на территории одной из этих стран.

К другим международным договорам по охране промышленной собственности также относятся:

– Договор о патентной кооперации от 19 июня 1970 г.[5] (PCT), имеющий целью упрощение процедуры получения охраны изобретений и полезных моделей, когда такая охрана испрашивается в нескольких странах;

– Евразийская патентная конвенция от 9 сентября 1994 г. Даная Конвенция заключена между государствами – членами СНГ. В отличие от предыдущих конвенций она представляет собой региональный договор о выдаче единого (только на изобретения) евразийского патента, Он который является именно международным, а не национальным;

– Мюнхенская конвенция о выдаче европейских патентов (1973 г.), предусматривающая аналогичную евразийской процедуру выдачи региональных патентов;

[5] Вступил в силу с 1 июня 1978 г. Российская Федерация как правопреемник СССР является участницей данного Договора с 29 марта 1978 г.

– Гаагское соглашение (Женевский акт) о международной регистрации промышленных образцов от 2 июля 1999 г.

Участником Женевского акта может быть любое государство – участник ВОИС и любая международная организация, имеющая ведомство, в которым может быть обеспечена охрана на промышленного образца и выдан соответствующий документ.

Таким образом, международные договоры в области охраны интеллектуальной и промышленной собственности прежде всего позволяют преодолевать территориальный характер действия исключительных прав. В ином случае они не могут быть защищены за пределами той страны, где первоначально возникли.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО КАК ОСНОВА ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Салия Марианна Романовна

студентка международно-правового института Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).
125993, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9; m.saliya@yandex.ru

Является ли международное право основой Всемирной торговой организации (далее – ВТО)? В доктрине, как западной, так и отечественной, сформировались две основные точки зрения. Согласно первой, ВТО действует на основе выработанного «внутреннего» права, называемого правом ВТО, т.е. это своего рода некая «замкнутая», «закрытая» система. Иного мнения придерживаются те, кто считает, что ВТО, как любая международная организация, неразрывно связано с международным правом, а право ВТО – это неотъемлемая часть международного публичного права.

Какое из данных положений больше соответствует действительности? Для того чтобы найти ответ на данный вопрос, необходимо поочередно рассмотреть каждую из указанных точек зрения. Однако для начала следует обратиться к истории возникновения ВТО.

Предпосылки к созданию Всемирной торговой организации возникли во время Второй мировой войны, когда встал вопрос о будущем мироустройстве и возобновлении международных экономических связей между странами в кратчайшие сроки. С 1 по 22 июля 1944 г. в Бреттон-Вудсе (штат Нью-Гемпшир, США) проводилась валютно-финансовая конференция Объединенных Наций, участники которой договорились о создании трех международных организаций, чья деятельность была бы направлена на урегулирование международных финансовых и экономических отношений. Таким образом, были созданы Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР). А создание Международной торговой организации (прообраз ВТО) в силу ряда причин завершилось неудачей.

Однако 23 страны – участницы конференции смогли в результате переговоров установить совокупность тарифных уступок и правил международной торговли. В результате 30 октября

1947 г. было одобрено Генеральное соглашение по тарифам и торговле (далее – ГАТТ), которое вступило в силу 1 января 1948 г.

Со временем стало увеличиваться число задач, стоящих перед ГАТТ, и возникла объективная потребность в трансформации его функций. Так, 15 апреля 1994 г. в г. Марракеше (Марроко) было подписано соглашение об учреждении Всемирной торговой организации.

Почему ряд ученых рассматривают ВТО как закрытую систему, отдельную от международного права? Одним из их аргументов выступает тот факт, что отношения, возникающие между государствами-членами в пределах данной организации, регулируются нормами всех многосторонних торговых соглашений, заключенных в рамках ВТО (далее – охваченные соглашения), и, как результат, ВТО отделяется от международного права, становясь замкнутой системой.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (далее – Договоренность), рекомендации и решения органа по разрешению споров (далее – ОРС) не могут увеличить или уменьшить права и обязательства, предусмотренные охваченными соглашениями. Статья 7 Договоренности устанавливает, что третейские группы обращаются к соответствующим положениям охваченного соглашения или упомянутых соглашений, названных сторонами спора.

Нельзя обойти стороной и положения ст. 11 Договоренности, где сказано, что функция третейских групп состоит в оказании помощи ОРС в выполнении его обязанностей на основе настоящей Договоренности и охваченных соглашений[1].

На основании указанных выше статей можно констатировать, что ВТО не допускает применения иных норм, не входящих в его внутреннее право. К такому выводу пришел Дж. Тречмен, считая «абсурдным» в свете данных положений, «если бы ОРС применяло права и обязанности, происходящие из других норм меж-

[1] Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров от 15 апреля 1994 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37 (приложение, ч. VI). С. 2850–2873.

дународного права»[2]. Но так ли это на самом деле, будет рассмотрено показано дальше.

Второй, более весомый аргумент сторонников теории «закрытой системы» ВТО заключается в том, что ВТО – это не только место проведения переговоров между суверенными государствами по поводу правил и условий ведения торговли, но также и место разрешения споров. Так, правила и процедуры Договоренности согласно ее п. 1 ст. 1 применяются к спорам, передаваемым на рассмотрение на основе положений о консультациях и об урегулировании споров соглашений, перечисленных в Дополнении 1 к настоящей Договоренности. Они применяются также к консультациям и урегулированию споров между членами в отношении их прав и обязательств согласно положениям Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации и настоящей Договоренности, взятым в отдельности или совместно с любым другим из охваченных соглашений. В соответствии с п. 1 ст. 3 Договоренности члены-участники подтверждают свою готовность соблюдать принципы урегулирования споров, применявшиеся до настоящего времени в соответствии со ст. XXII и XXIII ГАТТ 1947, а также правила и процедуры в том виде, в каком они развиты и изменены в настоящей Договоренности.

Особое внимание следует уделить тому, что члену ВТО, собирающемуся подать жалобу, не нужно получать согласие от своего оппонента, для того чтобы рассмотреть спор в ОРС, т.е. вступая в организацию, государство автоматически дает согласие на то, что все возможные споры будут рассматриваться по правилам ВТО, и впоследствии уже не сможет от этого отказаться. В то время как, например, Международный Суд ООН может рассматривать спор только при условии, что соответствующее государство определенным образом даст согласие на то, чтобы стать стороной разбирательства в Суде.

Так, рассматривая ситуацию, когда имеет место пробел в праве и при этом возможно применить норму общего международного права, которая может противоречить положениям ВТО,

---

[2] Trachtman J. The Domain of WTO Dispute Resolution // Harvard International Law Journal. 1999. Vol. 40. ULR: http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum2007_e/session2_trachtman_e.pdf (дата обращения 06.01.2015 г.).

Дж. Тречмен приходит к выводу, что «система разрешения споров в ВТО конечно не является судом общей юрисдикции, чтобы применять все подходящие нормы международного права»[3]. Тем самым автор показывает изолированность права ВТО от общего международного права. Он также пишет о том, что пробелы в праве ВТО возможны именно потому, что оно не включает в себя нормы международного права. Примечательно, что далее Дж. Тречмен сравнивает общее международное право с конституцией и рассматривает ту роль, которую она играет в национальном правопорядке. Так же как конституция, международное право обеспечивает своих субъектов ограниченным количеством норм, направленных на регулирование таких вопросов, как вопросы формирования, толкования и применения права[4]. Но не говорит ли такое утверждение о том, что международное право является основой ВТО? И все-таки, настолько ли убедительны приведенные выше доказательства? Чтобы ответить на данный вопрос, надо подробно рассмотреть возможные контраргументы.

Бывший Генеральный Директор ВТО Паскаль Лами в своем выступлении перед Европейским обществом по международному праву в 2006 г. обратил внимание на то, что эффективность и легитимность ВТО зависят от того, как оно относится к нормам других правовых систем, а также от природы и характера отношений с иными международными организациями. Он также сказал, что данная организация не является господствующей, ее компетенция имеет ограничения, и подчеркнул, что ВТО участвует в создании международных связей и усилении международного правопорядка. Подводя итог своей речи, Паскаль Лами пришел к выводу о том, что ВТО связано с общим международным правом [5].

---

[3] Trachtman J. The Domain of WTO Dispute Resolution // Harvard International Law Journal. 1999. Vol. 40. URL: http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum2007_e/session2_trachtman_e.pdf (дата обращения 06.01.2015 г.).

[4] Ibid.

[5] Lamy P. The Place of the WTO and its Law in the International Legal Order, European Journal of International Law. 2007. ULR: http://www.ejil.org/pdfs/17/5/109.pdf (дата обращения 05.01.2014 г.).

В свою очередь Дж. Паувелин считает, что «ВТО – это «всего лишь» ветвь международного публичного права»[6]. При этом нормы права ВТО и все остальные нормы, входящие в систему международного права, между собой равны, за исключением норм *jus cogens*, поскольку в соответствии со ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права; императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

По мнению Л.П. Ануфриевой, «будучи самостоятельной отраслью международного права, международное экономическое право испытывает на себе действие всех общих закономерностей, которые присущи международному праву как таковому»[7]. В системе международного права международное торговое право занимает место подотрасли международного экономического права. «Право же ВТО становится ядром всей правовой надстройки в международной торговой системе, воздействует на международный экономический правопорядок, характеризуется комплексной природой, а его основным объектом являются касающиеся торговли внутренние правовые режимы государств-членов»[8].

О том, что ВТО не изолирована от международного права, пишет также А.С. Смбатян: «Право ВТО является неотъемлемой частью международного публичного права. С одной стороны, как специальный свод норм право ВТО самодостаточно и в этом контексте может рассматриваться в качестве автономного договорно-

---

[6] Pauwelyn Joost. The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go? // The American Journal of International Law. 2001, № 3. Vol. 95. P. 538.

[7] Ануфриева Л.П. Ответственность государств за действия, не запрещенные международным правом: вопросы теории и практики международного экономического права (на примере деятельности в сфере освоения космоса и международных воздушных сообщений и перевозок) // Lex Russica – Русский закон. 2012. № 5. С. 1071.

[8] Кузьмин Э.Л. Международное торговое право. Всемирная торговая организация (ВТО) // Международное публичное право: учебник для бакалавров / отв. ред. К.А. Бекяшев. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 519.

го режима. Однако, с другой стороны, к праву ВТО применимы императивные нормы международного публичного права – нормы *jus cogens*, обычно-правовые нормы международного права и общие принципы права. В вопросах общего международного права третейские группы и Апелляционный орган постоянно апеллируют к мнению Международного суда, особенно это касается статуса обычно-правовых норм и общих принципов международного права. Сказанное касается не только материальных, но и процессуальных норм и принципов»[9].

В качестве аргумента выше приведен тот факт, что все нормы права ВТО должны соответствовать основным принципам международного права. Так, например, в полной мере действует принцип мирного разрешения международных споров.

В соответствии со ст. 3 п. 2 Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, ее члены признают, что система урегулирования споров имеет целью охранять права и обязательства ее членов по охваченным соглашениям и вносить ясность в отношении действующих положений этих соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права. Тут имеется в виду Раздел разд. 3 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

Таким образом, каким бы замкнутым ни казалось право ВТО, все же его положения не могут толковаться как ни третейской группой, так и ни апелляционным органом в полной изоляции от норм международного публичного права. К такому выводу пришел апелляционный орган в деле *US – Gasoline* (1996)[10]. Особое внимание следует уделить решению третейской группы по делу *Korea – Measures Affecting Government Procurement* (2000), в котором было дано следующее толкование приведенной нормы: «…однако взаимосвязь соглашений ВТО с обычным международным правом шире этого – чего именно? Нормы обычного международного права применяются в целом к экономическим взаимо-

---

[9] Смбатян А.С. Всемирная торговая организация: уникальность и адекватность // Право ВТО. 2012. № 1. С. 4–10.

[10] Appellate Body Report, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (1996), WT/DS2/AB/R, adopted 20 May 1996, DSR 1996: 16.

отношениям между членами ВТО. Такие нормы международного права применяются в той степени, в какой международно-правовые соглашения ВТО не «отклоняются» от них. Другими словами, в той степени, в какой нет коллизии или несоответствия, или же наличия в каком-либо охватываемом ВТО соглашении выражения, которое применяется иным образом, мы полагаем, что обычные нормы международного права применяются к международным договорам ВТО и процессу разработки международных договоров в рамках ВТО»[11].

Следовательно, такое вышеприведенное решение третейской группы можно рассматривать как косвенное опровержение позиции, согласно которой ВТО действует на основе своих собственных норм, а право ВТО – это закрытая система, не подверженная действию международного права. Таким образом, еще раз подтверждается утверждение о том, что международное право является основой ВТО.

В качестве дополнительного аргумента можно также указать на то, что Орган по разрешению споров (ОРС) ВТО в своих решениях нередко ссылается на *Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния* (далее – Статьи об ответственности), разработанные Комиссией международного права ООН в 2001 г. По подсчетам Секретариата ООН, с 2001 по 2010 г. самые разнообразные международные суды и трибуналы, в том числе третейские группы и Апелляционный орган ВТО, ссылались на указанные Статьи и комментарии Комиссии по международному праву (КМП) к ним более 150 раз[12]. Конечно, положения Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, являются *lex specialis* в отношении Статей об ответственности, однако это не мешает третейской группе и Апелляционному органу применять нормы последних в той части, в кото-

---

[11] Кожеуров Я.С. Международная ответственность за нарушения «права ВТО»: соотношение с общим международным правом // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 10 (35) С. 1334–1340.

[12] Кожеуров Я.С. Имплементация международной ответственности в практике Органа по разрешению споров Всемирной торговой организации // Взаимодействие правовых систем: современные международно-правовые дискурсы: межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург: Изд. дом «Уральский государственный юридический университет», 2014. Вып. 6 (10). С.101.

рой они не противоречат Договоренности. Противники теории замкнутости ВТО данный факт тоже приобщают к доказательствам в пользу своей точки зрения.

Взаимодействие ВТО с другими международными организациями также свидетельствует в пользу того, что ВТО не изолирована от международного права. Под взаимодействием здесь понимается регулирование торговых отношений в рамках ВТО нормами, принятыми иными международными организациями, а также нормами, содержащимися в иных международных договорах, не входящих в пакет соглашений ВТО. К таковым относятся:

во-первых, п. 4 ст. 8 Марракешского Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации[13] закрепляет, что привилегии и иммунитеты, предоставляемые каким-либо членом самой ВТО, ее должностным лицам и представителям ее членов, должны быть аналогичны привилегиям и иммунитетам, установленным Конвенцией по привилегиям и иммунитетам специализированных учреждений, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 1947 г. А в п. 2 ст. 11 данного Соглашения установлено, что именно ООН определяет, какие государства являются наименее развитыми;

во-вторых, п. 1 ст. 3 Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер[14] предусматривает, что его члены будут основывать свои санитарные и фитосанитарные меры на международных стандартах, руководствах или рекомендациях, когда таковые имеются, если в п. 3 не предусмотрено иное. Под международными стандартами понимаются стандарты, разработанные такими международными организациями, как Комиссия по *Codex Alimentarius*, Международное бюро по эпизоотии (МЭБ) и Секретариат международной конвенции по карантину и защите растений;

в-третьих, существует Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)[15], где предусмот-

---

[13] Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации от 15 апреля 1994 г. // СПС «КонсультантПлюс».

[14] Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер от 15 апреля 1994 г. // СПС «КонсультантПлюс».

[15] Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности от 15 апреля 1994 г. // СПС «Консультант Плюс».

рено применение Парижской, Бернской, Римской конвенций, а также Договора об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем;

в-четвертых, нельзя забывать и о Соглашении по техническим барьерам в торговле[16]. Статья 2 данного Соглашения предусматривает, что с целью гармонизации технических регламентов на возможно более широкой основе его члены в пределах своих возможностей принимают полноценное участие в подготовке соответствующими международными органами по стандартизации международных стандартов для товаров, в отношении которых они либо приняли, либо предполагают принять технические регламенты;

в-пятых, в ст. XIV *bis* п.1(с) Генерального соглашения по торговле услугами[17] указано, что ничто в настоящем Соглашении не должно истолковываться как препятствие для любого его члена предпринимать любые действия для выполнения его ими своих обязательств в соответствии с Уставом ООН в целях сохранения международной безопасности и мира.

Подводя итог, необходимо отметить следующее:

– ВТО – это международная межправительственная организация, которая была создана в соответствии с международным правом, ее членами являются независимые суверенные государства и таможенные территории, а значит, ее функционирование не может выйти за рамки международного права либо изолироваться от него;

– деятельность организации не должна противоречить основным принципам международного права. Попытки отгородить ВТО от международного права тщетны, поскольку вся сущность данной организации базируется на международном праве. Помимо вышесказанного можно добавить, что как право ВТО, так и международное публичное право нестатичны, они находятся в постоянной динамике, изменяются, чтобы соответствовать нуждам современного мирового сообщества. И влияние их норм взаимно: как

---

[16] Соглашение по техническим барьерам в торговле от 15 апреля 1994 г. // СПС «Консультант Плюс».

[17] Генеральное соглашение по торговле услугами от 15 апреля 1994 г. // СПС «Консультант Плюс».

международное право действует на право ВТО, так и право ВТО в свою очередь оказывает влияние на международное публичное право.

В завершение хочется привести слова Дж. Паувелина: «ВТО – не изолированный остров, а часть территориального домена международного права. Кроме того, это «членство» предполагает не закрытые двери или закупоренные помещения, а скорее взаимное обогащение»[18].

[18] Pauwelyn J. The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go? // The American Journal of International Law. 2001. № 3 Vol. 95. P. 552.

ПРИМЕНЕНИЕ ДОКТРИНЫ *CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS* В МЕЖДУНАРОДНОМ ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРАВЕ

Соколова Полина Андреевна

аспирантка отдела международного права ИзиСП
117218, Россия, Москва, Б. Черемушкинская ул., 34; since20.10.2010@gmail.com

В условиях текущей непростой финансовой ситуации в мире, которая большинством исследователей характеризуется как финансово-экономический кризис[1], вопрос о возможности одностороннего прекращения государствами договорных обязательств в связи с коренным изменением обстоятельств как никогда актуален. Кризис, начавшийся в 2014 г., был вызван резким спадом мировых цен на энергоресурсы, а также введением экономических санкций в отношении России в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины. Экономические прогнозы на ближайшее время, во всяком случае, в отношении нашей страны, неутешительны[2]. Таким образом Отсюда следует, что с большой вероятностью может появиться потребность в приостановлении или прекращении договорных обязательств Российской Федерации в одностороннем порядке, вызванная существенным изменением экономической ситуации.

В большинстве случаев коренное изменение экономической ситуации является принципиальным для договоров в сфере международного экономического права и, в частности, международных инвестиций. В связи с этим считаем целесообразным провести анализ теоретического обоснования возможности использования доктрины *неизменных обстоятельств* клаузулы (*clausula rebus sic stantibus*) в отношении международных инвестиционных догово-

---

[1] Сайт «Эхо Москвы». URL: http://echo.msk.ru/blog/echo_inosmi/1419794-echo/ «Россию может ждать финансовый кризис»; Сайт «АИФ». URL: http://www.aif.ru/money/economy/1109780 «Экономический спад в РФ неминуемо приведёт к кризису».

[2] Сайт «РБК». URL: http://top.rbc.ru/economics/12/01/2015/54b23a829a79472d785df68b «Эксперты описали экономический кризис 2015 года»; Сайт «ИНТЕРФАКС». URL: http://www.interfax.ru/business/414668 «Кудрин предрек России “полноценный экономический кризис” в 2015 году».

ров. Эта доктрина является одним из старейших институтов международного права, который был заимствован из римского права и активно применяется во внутригосударственном гражданском праве многих стран. Доктрина, впервые сформулированная в международном праве в качестве теории юристами-международниками XVII в., претерпела изменения и эволюционировала в позитивную диспозитивную норму международного права во второй половине XX в. На протяжении XVIII–XX вв. разные государства многократно ссылались на *rebus sic stantibus* как на обычно-правовую норму при расторжении международных договоров[3].

В Статуте Лиги наций и Гаванской конвенции были предприняты первые попытки систематизировать *rebus sic stantibus*. В Венской конвенции 1969 г. она была частично закреплена как обычно-правовая норма в ст. 62[4] «Коренное изменение обстоятельств», согласно которой государство вправе ссылаться на коренное изменение как на основание для прекращения, приостановления договора или выхода из него. Такое изменение должно касаться тех обстоятельств, наличие которых составляло существенную основу согласия участников на обязательность для них договора. При этом последствия изменения обстоятельств должны коренным образом изменять сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

Помимо условий правомерности применения коренного изменения обстоятельств Венская конвенция устанавливает запрет ссылаться на такое изменение обстоятельств, если речь идет о договоре, устанавливающем границу, либо если коренное изменение обстоятельств является результатом нарушения ссылающимся на оговорку государством международного обязательства, взятого им

---

[3] Так, к примеру, оговорка rebus sic stantibus была применена США для приостановления действия Конвенции о грузовых перевозках 1930 г. посредством прокламации президента США от 9 августа 1941 г. Сылаясь на rebus sic stantibus, ряд латиноамериканских государств аннулировали соглашения об иностранных военных базах. В 1964 г. Ливия, сославшись на изменение международной обстановки и позиции братских государств, решила не возобновлять (не продлевать) срок договоров с США и Англией с целью ликвидировать иностранные базы на своей территории.

[4] Статья 62 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

на себя по отношению к любому другому участнику договора. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 62 Венской конвенции наступившее изменение обстоятельств не должно было бы предвидеться участниками.

Таким образом, в настоящее время мы можем констатировать существование обычно-правовой и позитивно-правовой нормы – *rebus sic stantibus.* Некоторые исследователи, к примеру М.А. Королев, вообще обосновывают существование этой клаузулы как общего принципа права.

Как уже говорилось, в условиях нынешних глобальных изменений в экономике на повестку дня может быть поставлен вопрос о квалификации наступления финансово-экономического кризиса как коренного изменения обстоятельств, существовавших в момент заключения международных договоров. Существующие в момент заключения договора экономические предпосылки зачастую лежат в основе международных договоров в сфере международного экономического права, в частности, в сфере регулирования международных инвестиций.

Многие государства стремятся заключать международные инвестиционные соглашения на различных уровнях (двусторонние, региональные, межрегиональные или многосторонние[5]) в целях привлечения прямых иностранных инвестиций для развития экономического потенциала.

Основной массив регулируемых международных инвестиционных соглашений составляют двусторонние инвестиционные соглашения (далее – BIT)[6]. К примеру, Российская Федерация подписала BIT с 73 государствами[7].

Инвестиционный договор воплощает в себе постоянное противоречие между стабильностью и гибкостью. Стабильность обес-

---

[5] International Investment Agreements: Flexibility for Development. United Nations. New York and Geneva, 2000. Executive summary.

[6] Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s. United Nations, New York and Geneva, 1998. p. iii.

[7] Сайт ЮНКТАД «Investment Policy NUB». URL: http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/175 .

печивает предсказуемость, а гибкость позволяет правовым системам соответствовать изменениям[8].

В целом BIT имеют высокие показатели исполнимости и стабильности. Об этом говорит тот факт, что к 2015 г. лишь 1 % из 1896 заключенных договоров прекратили свое действие. Однако в практике государств уже не раз возникали ситуации, когда сложившиеся объективные обстоятельства делали исполнение того или иного ранее заключенного инвестиционного соглашения несоответствующим целям, которые преследовало государство при его заключении, или попросту невозможным.

Государство заключает то или иное инвестиционное соглашение на основе определенного курса валют, средних показателей стоимости барреля нефти, анализа политической и экономической ситуации. Можно ли считать девальвацию национальной валюты, введение экономических санкций или падение цен на энергоресурсы коренным изменением экономических обстоятельств, существовавших на момент заключения договора о предоставлении определенных экономических льгот и гарантий? На наш взгляд, ответ на этот вопрос следует давать положительный, если основными предпосылками заключения международного договора были определенные экономические обстоятельства, позволяющие на взаимной основе достичь согласия сторон по предмету договора и его существенным условиям.

Несмотря на то что неприменимость принципов доктрины неизменных обстоятельств к основаниям правомерного одностороннего расторжения или выхода из договора, а также его приостановления в случае экономического кризиса исторически презюмируется большинством национальных и международных судебных органов, все же есть прецеденты, «не вписывающиеся» в сложившуюся практику и доказывающие, что точка в вопросе ссылки на клаузулу *rebus sic stantibus* в спорах о «выживаемости» условий договоров в обстоятельствах экономического кризиса еще не поставлена.

Заметим, что многие эксперты отмечают гипотетическую возможность применения клаузулы для приостановления или рас-

---

[8] Gordon K., Pohl J, Investment Treaties over Time – Treaty Practice and Interpretation in a Changing World. OECD Working Papers on International Investment. 2015/02.

торжения BIT в случае кризисных экономических ситуаций в целях защиты экономической безопасности и стабильности государства. При этом существует практика закрепления особых условий (репатриации прибыли) на случай возникновения исключительных финансовых или экономических условий в самих международных инвестиционных договорах[9]. Другой практикуемый вариант – закрепление в международном инвестиционном соглашении условий о возможной ежегодной репатриации процента от прибыли (обычно 20 %) в обстоятельствах сложной ситуации на валютном рынке. Закрепление таких условий в письменном договоре является действенным способом защиты прав и интересов самого государства, они позволяют в случае возникновения экстраординарной ситуации не прибегать к помощи *rebus sic stantibus.*

Одна из проблем применения *rebus sic stantibus* заключается в том, что необходимой составляющей этой доктрины является непредсказуемость произошедших коренных изменений. Однако что можно предвидеть, а что нет? Фактически это философский вопрос, ведь теоретически наступление любых событий можно предвидеть. Некоторые исследователи не признают непредвиденность. Их аргументация следующая: во-первых, страны обычно имеют в виду возможные серьезные финансовые кризисы, войны и т.д.,; во-вторых, если одна из сторон договора начнет применять клаузулу *rebus sic stantibus*, то это приведет только к договорному и недискриминационному структурированию долга[10]. Другие считают возможным доказать непредвиденность событий, так как наступление конкретных неблагоприятных экономических последствий в конкретный момент времени в конкретных величинах невозможно заранее просчитать; кроме того, экономики стран, особенно развивающихся, подвергаются сильному влиянию, находясь в зависимости от экономик других стран в условиях глобализирующегося мира. Соответственно предвидеть наступление в других странах кризиса, который может разрушительно повлиять на экономику данной конкретной страны, крайне затруднительно ли-

---

[9] Sornarajah M. The International Law on Foreign Investment Cambrige, 2010. P. 207. Примером такого договора может быть BIT Великобритания – Ямайка.

[10] Todd W. International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, BIT and Customary International Law, 2005.

бо вообще невозможно. Примерами признания непредвиденности наступления экономического кризиса могут стать решения арбитров по спорам *CMS Gas v. Argentina и Himpurna California Energy Ltd. (Bermuda) v. PT (Persero) Perusahaan Listruik Negara* (*Indonesia*)[11], *The Duke Energy Electroquil Partners and Electroquil S.A. vs. Republic of Ecuador*[12], которые, правда, все же являются исключениями[13].

Каждый кризис уникален по-своему[14]. Однако аргументация правомерности одностороннего приостановления или расторжения действия международного договора в условиях финансового кризиса может быть примерно одинаковой. Во-первых, необходимо уяснить, что наличие определенных экономических обстоятельств было одним из оснований согласия государства на обязательное исполнение условий договора. Во-вторых, последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору. То есть государство должно испытать ощутимые негативные последствия, вызванные исполнением обязательств по данному международному договору. К таким последствиям могут быть отнесены резкое падение уровня жизни населения, его обнищание и т.п. Кроме того, государства могут апеллировать к тому факту, что не они являлись источниками и виновниками возникновения финансового кризиса и они не в состоянии влиять на его возникновение и прекращение на мировом рынке в целом. Некоторые государства могут резонно заявить, что они не были виновны в возникновении кризиса и их экономики непредсказуемо и серьезно от него пострадали. Таким образом, в условиях коренного изменения обстоятельств государства в лице своих правительств должны быть спо-

---

[11] In the Proceeding between CMS Gas Transmission Company and the Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/8 (May 12. 2005), referred to as the «CMS Gas Award»; Final Award of 4 May 1999, XXV Y.B. Int'l Comm. Arb. 13 (2000).

[12] Alexander J. Belohlávek, Nadežda Rozehnalová, Czech Yearbook of International Law – Second Decade Ahead: Tracing the Global Crisis – 2010. А также несколько решений ad hoc трибуналов в отношении Oil Crisis1973.

[13] Frederick R. Fucci, Hardship and Changed Circumstances as Grounds for Adjustment or Non-Performance of Contracts. Practical Considerations in International Infrastructure Investment and Finance, 2006.

[14] Тосунян Г. Год столкновения с реальностью // Банковское обозрение. 2014. № 12. С. 48–49.

собны принять чрезвычайные экономические меры для поддержания национальных интересов.

В заключение также хотелось бы отметить, что ст. 62 Венской конвенции устанавливает одинаковые условия для признания правомерным и расторжения, и приостановления действия международных договоров[15]. Однако было бы логичным предположить, что временное приостановление исполнения договора как ответ на изменившиеся условия должно подразумевать менее высокий стандарт требований к изменениям, чем предусмотрен для одностороннего расторжения договора. При приостановлении действия договора субъективными и спорными остаются вопросы установления срока, на который приостанавливается исполнение договора, и объема приостанавливаемых прав и обязанностей сторон. Однако, как представляется, использование возможностей приостановления действия договоров не ослабит договорную систему, а скорее усилит ее.

[15] Hermann Ferré, Kabir Duggal. The World Economic Crisis as a Changed Circumstance, Columbia FDI Perspectives. No. 43. August 2011.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БИЗНЕСА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ

Тлеужанова Айымгуль Ислямханкызы

заведующая кафедрой «Право» Школы права Almaty Management University, кандидат юридических наук, доцент
Республика Казахстан, г. Алматы

«Социальная ответственность» в любом виде бизнеса является сложным и неоднозначным понятием, которое вызывает различные и часто даже противоположные толкования. По определению, такая ответственность заключается в социально направленном ведении бизнеса и учете при этом организацией не только личных меркантильных интересов, но и общественных. То есть организация берет на себя роль ответственность за улучшение благосостояния общества, причем это не только улучшение качества жизни своих работников этой организации, но и всего современного общества. Также в сферу социальной ответственности входит должное позитивное воздействие на все субъекты бизнеса, включая поставщиков, заказчиков, акционеров, работников других предприятий и касаясь иных сторон общественной бизнес-сферы.

За последние десятилетия существенно возросла социальная роль бизнеса, усилилось его влияние на права человека, а поэтому появилась необходимость (и обязанность) в масштабе государства защищать эти права от нарушений и отрицательного влияния.

Одновременно увеличилось количество кампаний и исков против бизнеса в связи с нарушением прав человека[1]. Самый высокий уровень таких нарушений – 28 % – наблюдается в Азиатско-Тихоокеанском регионе, самый низкий – 3 % – в Европе.

Больше всего от деятельности компаний страдают их сотрудники и местные сообщества (по 45 %); доля конечных потребителей среди тех, чьи права нарушаются в связи с действиями

[1] Внедрение положений «Руководящих принципов ООН о предпринимательской деятельности в аспекте прав человека» в процесс формирования государственной политики и предпринимательской практики в Казахстане // Центр исследования правовой политики. Алматы, 2014. С.5.

бизнеса, составляет 10 %. Самыми «вредоносными» являются добывающие и розничные торговые компании[2].

Поэтому В этой связи актуальным является вопрос: какие превентивные и корректирующие меры государства должны предпринимать, чтобы справиться с данными проблемами?

Как минимум, государства должны:

– оказывать методическую помощь компаниям в части решения проблемы отрицательных последствий их деятельности для прав человека;

– обеспечивать наличие внесудебных и судебных средств правовой защиты для граждан (работников, потребителей, клиентов и заинтересованных сторон), на правах которых отрицательно сказалась деятельность бизнеса;

– интегрировать вопросы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека в функции министерств и ведомств, которые взаимодействуют с бизнесом и регулируют предпринимательскую деятельность;

– стремиться устранять любые возможные пробелы в законодательном регулировании или политике, которые могут мешать выполнению их обязанности обеспечивать защиту от нарушения бизнесом прав человека[3].

В более широком смысле международные организации заявляют о своем требовании к государствам обеспечивать соблюдение принципа верховенства права и принимать антикоррупционные меры, которые понимаются как фактор, способствующий позитивному вкладу бизнеса в жизнь общества и обеспечивающий устойчивое развитие.

Что касается бизнеса, то каждая компания в каждой отрасли имеет обязанности в области прав человека. Компании должны соблюдать права человека, как минимум, не допуская пытки, дискриминацию, сексуальные домогательства, охранять здоровье и безопасность, гарантировать свободу ассоциаций, создание профсоюзов, свободу слова, неприкосновенность частной жизни и т.п.

---

[2] URL: http://ombudsman.perm.ru/news/2010/03/23/2546/#.U19yI1LNvIU

[3] Доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях,от 14 марта 2013 г. URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-32_ru.pdf

В числе достижений государства в области защиты прав человека принятие соответствующего законодательства, внедрение надлежащих политик – Как это и куда внедрять? – распространение добровольных инициатив, а также признание того, что компании несут ответственность за соблюдение прав человека. Но эти меры не обеспечивают полное соблюдение прав человека со стороны компаний. Поэтому требуются более тщательные проверки, прозрачность, средства защиты для пострадавших и другие механизмы подотчетности, что которые обеспечат больше работы для гражданского общества, правительств, международных организаций, а также самих компаний. Это имеет особое значение в странах с развивающейся экономикой, так как негативное «поведение» ряда компаний часто приводит к эрозии благоприятной бизнес-среды. В связи с открытием этими странами собственных рынков и привлечением в них иностранных инвестиций существует реальная возможность для инвесторов внедрять с самого начала своей деятельности модели поведения, способствующие обеспечению устойчивого развития таких стран.

В июне 2011 г. Совет по правам человека ООН одобрил Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (далее – Руководящие принципы ООН), разработанные Специальным представителем Генерального секретаря ООН, профессором Джоном Рагги. Данные принципы являются мировым стандартом, на котором должна основываться политика государства и бизнес-структур в сфере бизнеса и в области прав человека. Руководящие принципы ООН разработаны с целью их внедрения исходя из трех основных рамок составляющих (*three-pillar Framework*) – защиты, соблюдения и средств правовой защиты (*Protect, Respect and Remedy*) и включают в себя:

1) обязанность государства защищать права человека от посягательств третьих сторон, включая бизнес;

2) корпоративную ответственность соблюдать права человека;

3) необходимость обеспечения всеми государственными и негосударственными институтами широкой доступности эффективных средств правовой защиты для пострадавших лиц в случае нарушения бизнесом их прав.

Руководящие принципы ООН, объединяющие в себе 31 принцип, предусматривают шаги (меры) для государств, способствующие бизнес-структурам соблюдать права человека; предоставляют план действий для компаний, определяющий, как управлять риском от негативного влияния на права человека; предлагают набор критериев для заинтересованных сторон для оценки соблюдения бизнес-структурами прав человека. Это означает, что ответственность за создание здоровой бизнес-среды лежит на всех участниках «процесса».

На правительства возложена обязанность защищать международно признанные права и улучшать функционирование рынков через надлежащее управление, справедливое регулирование и прозрачность. Структуры бизнеса несут ответственность за соблюдение принципов ответственного поведения (корпоративная социальная ответственность), которое оказывает влияние не только внутреннюю жизнь отдельной компании, но и на общество в целом.

Работники и гражданское общество должны быть активно и конструктивно вовлечены в процесс, должны играть ключевую роль в обеспечении подотчетности. В то же время международные организации могут служить форумом для диалога, взаимного обмена опытом, установления стандартов, анализа и предоставления рекомендаций по улучшению политики в данной сфере.

Способы интегрирования Руководящих принципов ООН в деятельность бизнеса в разных странах могут быть самые разные. Государства могут предоставлять компаниям общее руководство (пособие) по ведению бизнеса и соблюдению прав человека, например, посредством:

1) распространения Руководящих принципов ООН и механизмов их внедрения;

2) использования законодательства и других способов административного регулирования.

Законодательство некоторых государств прямо обязывает бизнес уважать права человека в таких сферах, как борьба с всякого рода дискриминацией и за равноправный труд, сохранение окружающей среды, корпоративная ответственность, соблюдение права собственности и доступ к земельным ресурсам, соблюдение

права на частную жизнь, защита прав потребителей, борьба с коррупцией и т.п.

Большинство государств разрабатывают национальные планы и другие аналогичные документы, в которых формулируются нормы всеобъемлющей политики по внедрения Руководящих принципов ООН, а также анализируется существующее законодательство на предмет наличия пробелов и определения того, насколько оно (законодательство) в состоянии решать возникающие в сфере предпринимательской деятельности проблемы в свете соблюдения прав человека[4].

Что касается вызовов (проблем), которые затрудняют внедрение и соблюдение Руководящих принципов ООН, то таковые по большей части возникают в развивающихся государствах. К таким вызовам часто относятся нехватка эффективных санкций в законодательстве, механизмов реализации правовых норм, судебных механизмов защиты, ресурсов и отсутствие у бизнес-сообществ желания соблюдать данные принципы.

Необходимость внедрения Руководящих принципов ООН в законодательство и практику Республики Казахстан и их соблюдения обусловлена, во-первых, членством Казахстана в этой организации и взятием на себя соответствующих обязательств, а, во-вторых, существующей проблемой отрицательного влияния бизнеса на права человека в условиях стремительного экономического роста экономики страны.

Кроме того, с осени 2011 г. Правительством Республики Казахстан проводится активная работа по вступлению страны в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Членство в этой организации предоставляет возможность доступа к лучшей практике государственного управления и внедрения передовых стандартов, способствует повышению инвестиционной привлекательности страны и снижению стоимости привлечения финансовых ресурсов за рубежом.

---

[4] Доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, 14 марта 2013 г. URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-32_ru.pdf

Присоединение Республики Казахстан к ОЭСР предполагает приведение норм национального законодательства в соответствие со стандартами организации, в число каковых входят Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий (Рекомендации по ответственному ведению бизнеса в контексте глобализации)[5]. Кроме того, ОЭСР подготовила для Казахстана обзор ситуации и рекомендации по внедрению принципов ответственного ведения бизнеса (*responsible business conduct*)[6].

Как и во многих других государствах, в Казахстане права человека нуждаются в защите, в том числе от посягательств самого государства. Одной из серьезных причин этого является низкий уровень осведомленности граждан о своих правах, механизмах их реализации и защиты, в том числе и о Руководящих принципах ООН и ОЭСР. Многие предприятия до сих пор не до конца понимают степень своей ответственности, в то время как граждане не могут понять, какие и сколько ресурсов им доступны для обеспечения своих прав.

Также государству следует использовать разнообразные инструменты, мотивирующие бизнес уважать права человека. Прежде всего необходимо внедрять принципы соблюдения прав человека в деятельность государственных корпораций. Соблюдение этих принципов нужно сделать одним из критериев при выборе подрядчика на исполнение государственных заказов. Еще один путь улучшения ситуации – требовать от компаний указывать в отчетах наличие или отсутствие политики и стратегий в области корпоративной ответственности.

Что касается третьей группы Руководящих принципов ООН – обеспечения доступности эффективных средств правовой защиты, то их реализация напрямую зависит от эффективности внесудебных механизмов защиты прав, функционирование которых, по сути, в Казахстане мало результативно.

Таким образом, необходимость внедрения Руководящих принципов ООН и ОЭСР, как и развития института ответственного

---

[5] Руководящие Принципы ОЭСР для многонациональных предприятий (Рекомендации по ответственному ведению бизнеса в контексте глобализации), 25 мая 2011 г. URL: http://mneguidelines.oecd.org/text/MNEGuidelinesRussian.pdf

[6] Responsible Business Conduct in Kazakhstan, 2014. URL: http://www.oecd.org/countries/kazakhstan/RBCin-Kazakhstan-2014.pdf

ведения бизнеса в Казахстане, продиктована более глубокой интеграцией в мировое сообщество, предстоящим вступлением во Всемирную Торговую Организацию и ОЭСР, а также реализацией нового политического курса Казахстан до 2050 г.[7], направленного на обеспечение вхождения в число 30 наиболее конкурентоспособных развитых стран мира.

Страны, которые соблюдают указанные принципы, поощряют позитивный вклад, который бизнес может внести в устойчивое развитие, и стараются свести к минимуму потенциальные трудности, к которым деятельность бизнес-структур может привести[8]. Они оправдывают ожидания своих народов в понимании того, что такое ответственное ведение бизнеса, и помогают предприятиям убедиться в том, что их деятельность отвечает политике государства.

---

[7] Послание Президента Республики Казахстан – лидера нации Н. Назарбаева народу Казахстана. 14 декабря 2012 г. Стратегия «Казахстан – 2050». Новый политический курс состоявшегося государства. URL: http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodukazakhstana-14-dekabrya-2012-g_1357813742

[8] Внедрение положений «Руководящих принципов ООН о предпринимательской деятельности в аспекте прав человека» в процесс формирования государственной политики и предпринимательской практики в Казахстане. С. 7.

ПОЛИТИКА ТУРЦИИ В ОБЛАСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Чачия София Мерабовна

аспирантка кафедры международного права
Российской правовой академии Министерства юстиции РФ
117638, Россия, Москва, ул. Большой Каретный переулок, д. 10а,
sofiko_91@mail.ru

Инвестиционная политика, проводимая Правительством Турции, является частью экономической политики Турецкой Республики. Для экономического развития любо страны очень важны прямые иностранные инвестиции, и в связи с этим Правительством Турции создан один из самых либеральных законодательных режимов для прямых иностранных инвестиций.

Гибкая инвестиционная политика направленна на привлечение иностранных капиталов. Законодательство, регулирующее положение иностранного капитала, обеспечивает ему благоприятную среду через поддержку различных двух- и многосторонних соглашений и организаций. Иностранный капитал в Турции обладает теми же правами и обязанностями, что и отечественный: ему гарантирован перевод прибылей и гонораров, а также репатриация капитала. В Турции вопросами иностранных инвестиций занимается Главное управление по вопросам иностранных инвестиций, входящее в состав Ведомства по делам казначейства аппарата премьер-министра Турции.

Что касается отраслевого распределения инвестиций, то в первую очередь поощряются инвестиции в экспортоориентированные сферы промышленности (автомобилестроение, судостроение, химическая промышленность) и наукоемкие производства, а также в туризм, перевозки, строительство, образование, здравоохранение. В соответствии с политикой выравнивания уровней экономического развития отдельных регионов страны стимулирование иностранного капитала в Турции имеет выраженный территориальный характер.

Именно льготы, стабильность и соответствие международным стандартам являются привлекательными для иностранных инвесторов.

Инвестиционную деятельность в Турецкой Республике регулируют Закон о стимулировании инвестиций и трудоустройства № 5084, Закон о прямых иностранных инвестициях № 4875[1], международные договоры, различные законы, а также связанные с ними дополнительные правовые акты о стимулировании отраслевых капиталовложений. Перечисленные выше документы соответствуют международным стандартам и поддерживают политику равноправия национальных и иностранных инвесторов. Действие инвестиционного законодательства направлено на стимулирование потока прямых иностранных инвестиций, адаптацию иностранных инвесторов и инвестиций, организацию системы, основанной на уведомлениях, а не на разрешениях.

Помимо создания комфортных условий для инвесторов законом предусматриваются правила выдачи разрешения на работу для иностранцев и регулирование работы, выполняемой иностранцами.

Инвестиционный режим Турции называют одним из самых либеральных. В первую очередь это связано с льготами, предоставляемыми иностранным инвесторам. Для них же существует система выдачи «поощрительных сертификатов»[2]. При выдаче такого сертификата учитывается, в какой степени при осуществлении того или иного проекта предполагается воспользоваться привлеченными иностранными источниками финансирования. В зависимости от приоритетности района льготы могут быть не более 40 % для инвестиционных проектов в «приоритетных районах», 50 % – в «нормальных районах» и 60 % – в «развитых»[3]. Если не принимать во внимание региональный аспект, то исключениями являются инвестиции в организацию авиационного и морского транспортного обслуживания – 25 %, а также в строительство и ремонт яхт и судов, где норма самофинансирования установлена на уровне 15 %[4]. Допускается льготная норма самофинансирова-

---

[1] Аннотация к Закону о прямых иностранных инвестициях № 4875. URL: http://www.turkey.mid.ru/rus/econom_05.html (дата обращения 01.04.2015 г.).

[2] Там же.

[3] Портал внешнеэкономической информации. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/?action=showproduct&id=4017 (дата обращения 01.04.2015 г.)

[4] Там же.

ния (15 %) также для тех проектов, осуществление которых предполагается полностью финансировать из иностранных источников. Примером тому служат:

- освобождение от таможенных пошлин на импортные машины и оборудование для проектов с сертификатом стимулирования капиталовложения («поощрительные сертификаты», выдаваемые Главным управлением по вопросам иностранных инвестиций)[5];
- капитал, инвестируемый в осуществление проектов, обладающих «поощрительными сертификатами», может полностью или частично освобождаться от уплаты корпоративного налога. Скидка на выплату налога может составлять от 30 до 100 % в зависимости от местоположения объекта, сектора экономики и размера инвестируемого капитала; 100%-е освобождение от налога означает, что инвестор имеет право не выплачивать корпоративный налог, до тех пор пока он полностью не возместит основной капитал, авансированный на осуществление проекта и «развитых районов», – 30 %[6]. Учитывая ежегодный уровень инфляции в стране и постоянное снижение курса турецкой лиры по отношению к мировым валютам, такая норма процента делает предоставляемый кредит исключительно льготным для инвестора.

В зависимости от уровня экономического развития того или иного района Турции все они разделены на четыре категории:

1) районы первой степени приоритетности;
2) районы второй степени приоритетности;
3) нормальные районы;
4) развитые районы.

Турецкое правительство особенно поощряет привлечение инвестиций в недостаточно развитые с точки зрения экономики регионы юго-востока страны, в то время как основной приток инвестиций сконцентрирован в западной и центральных частях страны, т.е. в Стамбуле, Анкаре, Измире, Коджаэли, Адане и Бурсе[7].

---

[5] Портал внешнеэкономической информации. URL: http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/?action=showproduct&id=4017 (дата обращения 01.04.2015 г.)

[6] Там же.

[7] Министерство экономического развития РФ. О торгово-экономическом сотрудничестве между Российской Федерацией и Турецкой Республикой. URL:

Также в Турции существует три типа инвестиционных зон:

1) зоны технологического развития – технопарки, специально созданные зоны для поддержания исследовательской деятельности и привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли;

2) организованные промышленные зоны, которые созданы, чтобы предоставить предприятиям возможность работать в благоприятствующей инвестициям среде при полностью готовой инфраструктуре и объектах социальной сферы. К готовым объектам инфраструктуры, которыми располагают зоны, относятся дороги, вода, природный газ, электроэнергия, коммуникации, переработка отходов и прочие услуги;

3) свободные зоны, специально выделенные территории вне таможенной зоны, находящиеся при этом в пределах политической границы государства. Эти зоны предназначены для увеличения ориентированных на экспорт инвестиций. Юридические и административные нормы в коммерческой, финансовой и экономической сферах, обычно действующие в таможенной зоне, в свободной зоне применяются частично или не применяются вообще.

Каждая из зон имеет свои преимущества и свою программу для поддержания иностранных инвесторов. Например, прибыль, получаемая от разработки ПО месторождений полезных ископаемых и от прочих исследований и разработок, освобождена от подоходного налога и налогов на корпорации до 31 декабря 2023 г.[8]

Наличие двусторонних соглашений Турции с другими государствами о взаимной защите и поощрении капиталовложений расширяет круг инвесторов. А такие льготы, как отсутствие налога на объединение и (или) разделение земельных участков, освобождение от муниципального налога на строительство и эксплуатацию промышленного предприятия, снижение стоимости воды, природного газа и связи, не могут не привлечь иностранных инвесторов. Кроме того, возможность переводить полученную прибыль за рубеж или в пределах Турции без ограничений привлекает иностран-

---

http://economy.gov.ru/minec/press/news/201411281300 (дата обращения 01.04.2015 г.).

[8] Министерство экономического развития РФ. О торгово-экономическом сотрудничестве между Российской Федерацией и Турецкой Республикой. URL: http://economy.gov.ru/minec/press/news/201411281300 (дата обращения 03.04.2015 г.).

ных инвесторов и максимально поддерживает и охраняет их деятельность и вложения. Стабильный и предсказуемый инвестиционный климат в Турции является основой привлечения иностранных инвестиций, что одним из приоритетных направлений деятельности Правительства Турецкой Республики, опыт которой, без сомнения, может быть полезен для других стран.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Шилова Наталья Леонидовна

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ

Международное энергетическое сотрудничество реализуется в экономической, торговой, научно-технической, производственной, социальной, экологической и других сферах жизни международного сообщества. В последнее время в повестки дня международных энергетических форумов постоянно включаются вопросы обеспечения международной энергетической безопасности государств. С правовой точки зрения энергетическое сотрудничество осуществляется как в публичных формах сотрудничества так и в частноправовых формах взаимодействия хозяйствующих субъектов различных государств.

Хорошо известно, что международное право служит инструментом согласования интересов государств-экспортеров и государств-потребителей энергетических ресурсов, выступает в качестве гаранта прав государств на принадлежащие им ресурсы и гаранта иностранных инвестиций в энергетике[1].

В основе регулирования международных энергетических отношений прежде всего лежат общие принципы международного права: сотрудничество, суверенное равенство государств, невмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства, неприменение силы или угрозы силой, разрешение международных споров мирными средствами (как показывает практика, именно взаимоотношения в энергетической сфере зачастую являются причиной споров и конфликтов между государст-

[1] См.: Кириенков П.О. Международно-правовые аспекты обеспечения глобальной энергетической безопасности. 2008-10-22. URL: http://portal.energypolitics.ru/interlawcol/collaboration (дата обращения 01.04.2015 г.).

вами). Особую роль играет принцип суверенитета государств над своими природными ресурсами[2].

Очевидно, что проблема регулирования энергетического сотрудничества не может быть решена на уровне национального законодательства или путем заключения двухсторонних соглашений между отдельными странами, требуется создание универсального международно-правового механизма регулирования отношений в энергетической сфере.

На современном этапе международно-правовое регулирование отношений в энергетической сфере основывается на сочетании методов двустороннего и многостороннего регулирования, на нормах «жесткого права» (юридически обязательные нормы) и «мягкого права» (политические и рекомендательные нормы).

Важную роль в разработке правовых норм играют международные организации общей и особенно специальной компетенции[3].

Среди них необходимо выделить Организацию стран – экспортеров нефти (ОПЕК), Международное энергетическое агентство (МЭА), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международный энергетический форум (МЭФ). На региональном уровне действуют Европейский Союз (ЕС), Содружество независимых государств (СНГ), Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Конференция по Энергетической хартии, Организация арабских стран-экспортеров нефти (ОАПЕК), Латиноамериканская энергетическая организация (ОЛАДЕ) и др.

Так, ОПЕК – основная межправительственная организация, представляющая интересы стран, экспортирующих нефть. Она является важным, но уже не доминирующим субъектом в системе международного энергетического сотрудничества, поскольку страны, входящие в ОПЕК, производят около 40% мировой добычи нефти и порядка 14% газа. При этом объем экспорта стран –

---

[2] Основные положения данного принципа были сформулированы в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН 626 (VII) «Право свободной эксплуатации естественных богатств и ресурсов» 1952 г. и 1803 (XVII) «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» 1962 г.

[3] См.: Кириенков П.О. Международно-правовые аспекты обеспечения глобальной энергетической безопасности. 2008-10-22. URL: http://portal.energypolitics.ru/interlawcol/collaboration (дата обращения 01.04.2015 г.).

членов ОПЕК составляет 60% в мировой торговле нефтью, поэтому организация оказывает существенное влияние на мировой рынок нефти прежде всего посредством принятия решений о квотах на добычу нефти.[4]

Устав ОПЕК определяет основными целями организации сотрудничество и унификацию нефтяной политики ее членов, а также разработку эффективных средств защиты их интересов как в индивидуальном, так и коллективном порядке. Организация должна также разрабатывать методы и средства обеспечения устойчивости цен на международных нефтяных рынках[5]. При этом используются такие механизмы регулирования мирового рынка нефти, как установление поквартального суммарного лимита добычи для стран-членов; корректировки этого лимита с учетом положения на мировом рынке; распределение общего лимита странами-членами и контроль над соблюдением квот.

Решения сессий министерской конференции по квотам после их утверждения принимают силу закона и становятся обязательными для исполнения. Учитывая, что во всех странах, входящих в ОПЕК, действуют только национальные компании, эти решения обычно выполняются. Однако страны – члены ОПЕК не всегда подчиняются «квотовой» дисциплине и нередко сознательно идут на их превышение[6]. На 166-м заседании ОПЕК в Вене 27 ноября 2014 г. страны – члены организации приняли решение сохранить квоту на добычу нефти в 30 млн баррелей в день до следующего заседания ОПЕК в июне 2015 г. После объявления этой новости цены на нефть «обвалились» до многолетних минимумов – ниже 70 долларов за баррель[7] (в настоящее время – ниже 60 долларов за баррель).

Международное энергетическое агентство (МЭА) является наиболее значимым субъектом международного права в системе

---

[4] Сайт Организации стран-экспортеров нефти. URL: http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm (дата обращения 05.04.2015 г.).

[5] Ст. 2 Устава ОПЕК, URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (дата обращения 05.04.2015 г.).

[6] Жизнин С. Энергетическая дипломатия России: экономика, политика, практика. М.: ООО «Ист Брук», 2005. С. 164.

[7] Саммит ОПЕК в Вене. URL: http://ria.ru/trend/OPEC_summit_27112014/currency_December_30112014 (дата обращения 10.04.2015 г.).

международного энергетического сотрудничества. Это Агентство объединяет страны, являющиеся членами Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и представляет интересы промышленно развитых стран – импортеров нефти (за исключением Канады и Норвегии). Главная цель МЭА – создание системы коллективной энергетической безопасности, основным принципом которой является перераспределение имеющихся запасов нефти между участниками организации при возникновении серьезных перебоев с поставками. В соответствии с Соглашением о международной энергетической программе 1974 г., каждая страна – член МЭА обязана иметь запасы нефти, соответствующие не менее 90 дням её чистого импорта, ограничивать потребности и делиться нефтью с другими членами МЭА. В практической работе Агентству трижды пришлось осуществлять функцию регулятора и корректировать работу рынка нефти путем дополнительного предоставления части запасов: в 1991 г. во время войны в Персидском заливе; в 2005 г. после урагана Катрина, который остановил добычу в Мексиканском заливе, и в 2011 г. для компенсации снижения добычи из-за гражданской войны в Ливии.

С учетом роста экономики развивающихся стран и необходимости повышения своей роли Агентство в настоящее время рассматривает вопрос о возможном заключении соглашений об ассоциации с Бразилией, Индией, Индонезией, Китаем, Мексикой, Россией и ЮАР[8] (Россия – крупнейший производитель нефти и газа, Китай – угля, Бразилия – биотоплива). Предполагается, что ассоциированный статус позволит расширить возможности МЭА области обмена данными и координации действий в процессе высвобождения части запасов энергоносителей[9].

---

[8] Joint Declaration by the IEA and Brasil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa on the Occasion of the 2013 Ministerial Meeting Expressing Mutual Interest in Pursuing an Association. Paris, 20 November, 2013. URL: http://www.iea.org/search/?q=association#gsc.tab=0&gsc.q=association&gsc.page=1 (дата обращения 10.04.2015 г.).

[9] МЭА приглашает Россию в Ассоциацию 05.04.2013 URL: http://oilnews.com.ua/a/news/MEA_priglashaet_Rossiyu_v_assotsiatsiyu/208049 (дата обращения 10.04.2015 г.).

Наиболее значимой неформальной международной организацией является Международный энергетический форум (МЭФ)[10], в состав которого входят государства как поставщики, так и потребители энергоресурсов. В работе форума принимают участие более 80 государств, а также ООН, ЕС, ОПЕК и другие международные организации. По мнению экспертов, МЭФ в перспективе может стать влиятельной всемирной энергетической организацией (своеобразной «энергетической» ООН)[11].

Позитивным фактором можно назвать объединенные усилия секретариатов МЭФ, МЭА и ОПЕК (при отсутствии глобального органа, регулирующего международное сотрудничество в области энергетики) по организации более широкого взаимодействия в рамках выработки единых международно-правовых норм для функционирования мировых энергетических рынков и обеспечения международной энергетической безопасности. Например, такие инициативы, как создание секретариатами МЭА, МЭФ, ОПЕК объединенных баз данных по нефти (*The Joint Oil Data Initiative*)[12], представляют интерес с точки зрения объединения усилий международных организаций, представляющих интересы всех участников энергетического сотрудничества (экспортеров, потребителей и транзитных стран) для более эффективного регулирования мировых энергетических рынков. Нефтяной саммит в 2008 г. в г. Джидда, Саудовская Аравия (*The Jeddah Oil Summit*) положил начало созданию объединенной программы МЭА, МЭФ и ОПЕК по подготовке обзоров и тенденций мирового нефтяного рынка, воздействию финансовых рынков и волатильности цен на нефть. В марте 2015 г. состоялся 5-й симпозиум по обзорам энергетических рынков[13].

---

[10] Сайт Международного энергетического форума. URL: https://www.ief.org/ (дата обращения 10.04.2015 г.).

[11] См.: Кириенков П.О. Международно-правовые аспекты обеспечения глобальной энергетической безопасности. 2008-10-22. URL: http://portal.energypolitics.ru/interlawcol/collaboration (дата обращения 01.04.2015 г.).

[12] Сайт Joint Oil Data Initiative. URL: https://www.jodidata.org/about-jodi/history.aspx (дата обращения 10.04.2015 г.).

[13] Fifth IEA-IEF-OPEC Symposium on Energy Outlooks. URL: https://www.ief.org/ (дата обращения 10.04.2015 г.).

Важный шагом в развитии международного энергетического сотрудничества в свое время явилась идея создания единого европейского энергетического пространства на основе принятия Европейской энергетической хартии (1991 г.) и Договора к Энергетической хартии – ДЭХ (1994 г.). Сегодня мы констатируем, что Договор является единственным многосторонним соглашением, регулирующим сотрудничество во всей энергетической производственно-сбытовой цепочке. Россия подписала ДЭХ в 1994 г., но не ратифицировала его и применяла на временной основе вплоть до 18 октября 2009 г. При этом Российская Федерация неоднократно заявляла о том, что ДЭХ не отвечает ее интересам в части баланса экономических интересов стран-потребителей и стран-поставщиков энергоносителей, а также неэффективности положений о транзите. Последнее обстоятельство сыграло ключевую роль при принятии решения о прекращении Россией временного применения ДЭХ. В дальнейшем со стороны России были предприняты шаги по созданию единых международных правил в сфере энергетического сотрудничества. Так, в ноябре 2010 г. в Женеве на 19-й сессии Комитета по устойчивой энергетике ЕЭК ООН российской стороной был представлен проект Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности[14]. Документ базируется на основных положениях, изложенных в Концептуальном подходе к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики[15], выдвинутых Президентом РФ в апреле 2009 г. Конвенция призвана стать новым универсальным международным юридически обязывающим документом, охватывающим все аспекты глобального энергетического взаимодействия.

В последнее время наблюдается дальнейшее развитие ряда отдельных направлений международного энергетического сотрудничества. Так, одним из наиболее значимых примеров региональ-

---

[14] Проект Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности (Draft Convention on Ensuring International Energy Security). URL: http://ua-energy.org/upload/files/Convention-engl1.pdf (дата обращения 05.04.2015 г.).

[15] Кремль опубликовал «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики» 21.04.2009 г. URL: http://www.regnum.ru/news/1154159.html (дата обращения 05.04.2015 г.).

ного сотрудничества является взаимодействие Российской Федерации и ЕС в энергетической сфере. Традиционно Россия является крупнейшим внешнеторговым партнером ЕС. Вместе с тем в этом сотрудничестве стали возникать определенные проблемы. Одна из основных причин заключается в том, что международная торговля энергоносителями должна строиться на единых и справедливых принципах экономической целесообразности всех участников сделок. При разработке основополагающих документов регулирования европейского энергетического рынка не были учтены в полной мере интересы поставщиков энергоресурсов. С одной стороны, по признанию ЕС, рынок энергоносителей является свободным и недискриминационным, но, с другой стороны, регулирование этого рынка было сделано осуществлялось исключительно в интересах потребителя. В июле 2009 г. ЕС принял так называемый Третий энергетический пакет документов с целью дальнейшей либерализации газового и электроэнергетического рынков[16]. Его главным направлением является разъединение (*unbundling*) производства и поставок энергоресурсов и отделение от управления сетью транспортировки энергии[17]. Радикальные положения об имущественном разделении вертикально интегрированных компаний и положения о третьих странах, содержащиеся в третьей «газовой директиве», были восприняты ОАО «Газпром» как потенциально направленные против его интересов.

К сожалению, на практике энергетическое сотрудничество России и ЕС сталкивается со многими препятствиями политического и экономического характера. Так, в сентябре 2014 г. ЕС в рамках нового пакета санкций запретил предоставление финансирования трем крупным энергетическим компаниям: ОАО «Роснефть», ОАО «Транснефть» и ОАО «Газпромнефть». Кроме того, европейским компаниям было запрещено оказывать услуги, необходимые для осуществления проектов глубоководного бурения, разведки или добычи в Арктике или шельфовых проектов на территории РФ. Поэтому сегодня Россия начинает активно реализо-

---

[16] Подробнее см.: Гудков И.В. Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, газ и право. 2010. № 3.

[17] Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, OJ Г 211. 14.08.2009. P. 94.

вывать планы по диверсификации экспорта энергоносителей с вектором направленности на Восток. Прежде всего речь идет о совместных проектах с Китаем, в частности, о строительстве магистрального газопровода «Сила Сибири» для поставок газа из Якутии в страны Азиатско-Тихоокеанского региона, а также о заключении в 2014 г. крупнейшего в истории контракта на поставку газа в Китай между ОАО «Газпром» и китайской компанией CNPC.

Процессы интеграции, приобретающие глобальные масштабы, оказывают существенное влияние на развитие мирового энергетического рынка.

Страны, образующие региональные интеграционные объединения, пытаются вырабатывать единую для всего региона энергетическую стратегию. Подтверждением этого следует считать повышение регионального уровня экономического (в том числе и энергетического) сотрудничеств России в рамках стран Европы, Азии и Тихоокеанского региона. Наиболее динамично развивающимися в последнее время интеграционными объединениями являются Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), а также БРИКС. Ряд стран-участниц и наблюдателей этих объединений являются не только крупнейшими производителями энергоносителей, но и потребителями, и транзитными странами.

Так, ШОС считается одной из наиболее перспективных организаций энергетического сотрудничества в Азии. Несмотря на то что организация изначально была ориентирована на обеспечение международной безопасности, вопросам развития энергетического сектора в ней уделялось большое внимание.

Для активизации деятельности в сфере энергетики в рамках ШОС был создан Энергетический клуб (2011 г.). По прогнозам экспертов, на базе Энергетического клуба может сформироваться своего рода «союз поставщиков, потребителей и транзитеров энергоресурсов». Предусматривается, что он может стать и координирующим органом, способствующим развитию экономических и энергетических связей между государствами и компаниями. В основу такого взаимодействия может быть положена актуализированная Программа многостороннего торгово-экономического со-

трудничества[18]. Основными направлениями деятельности в сфере энергетики могут стать следующие:

– модернизация действующих энергетических мощностей и сетей;

– развитие транспортной инфраструктуры в регионе;

– совместное освоение новых месторождений углеводородов;

– создание условий для взаимного доступа на рынки электроэнергии и ее транзита и т.д.

Возможно, в процессе взаимодействия стороны придут к осознанию необходимости формирования общего энергетического пространства ШОС. Так, с идей создания Азиатской энергетической стратегии несколько лет тому назад выступил Президент Казахстана Н. Назарбаев. Разумеется, концепция создания общего энергетического пространства потребует согласования и определенной гармонизации энергетических стратегий государств – членов ШОС.

В конечном счете, формирование общего энергетического пространства ШОС потребует принятия политических решений по таким вопросам, как либерализация цен, унификация тарифов на транспортировку энергоносителей, разработка единой налоговой базы и т.д. В решении этих проблем странам ШОС может помочь опыт России, Казахстана и Белоруссии по формированию Евразийского экономического пространства.[19]

Очевидно, что сегодня есть основания полагать, что в мировом сообществе возникла потребность регулирования международного энергетического сотрудничества на глобальном уровне. Так, в свое время предлагались создание Глобальной энергетиче-

---

[18] Программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества государств – членов ШОС. Утверждена Решением Совета глав правительств государств – членов Шанхайской организации сотрудничества 23.09.2003 г. № 1. Российско-Китайское торговое и экономическое сотрудничество. URL: http://www.crc.mofcom.gov.cn/crweb/scor/info/Article.jsp?col_no=67&a_no=721 (дата обращения 05.04.2015 г.).

[19] Бушуев В., Первухин В. Энергетический клуб ШОС: каким ему быть? URL: http://energodialogue.com/?lng=ru&module=news&action=view&id=842 (дата обращения 10.04.2015 г.).

ской хартии[20], рассмотрение проекта Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности и т.п. В частности, В.А. Язев предлагал разработать проект Мирового энергетического кодекса как нового универсального договора, регулирующего отношения в ТЭК.[21] При этом нельзя сбрасывать со счетов и процессы реформирования существующих международных институтов в сфере энергетики. Новая платформа для сотрудничества должна формироваться с учетом широких взаимных интересов новых интеграционных объединений, таких как ШОС, ЕАЭС, АТЭС и БРИКС. Важную роль может сыграть и объединение усилий в рамках существующих международных организаций: МЭА, ОПЕК, МЭФ. Институциональная реформа должна обязательно коснуться вопросов обеспечения глобальной энергетической безопасности, развития многосторонних международно-правовых механизмов, регулирующих сотрудничество в сфере энергетики. В целом речь идет о формировании нового международного энергетического порядка.

---

[20] Маслов О. Глобальная Энергетическая хартия и новая российская энергетическая доктрина // Независимое аналитическое обозрение.2009.

[21] См.: Язев В.А. Необходим новый подход. Назрела необходимость создания Мирового энергетического кодекса // Независимая газета – Энергия (приложение). 2009. 10 нояб. URL: http://www.ng.ru/energy/2009-11-10/11_kodeks.html (дата обращения 01.04.2015 г.).

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАЛЕСТИНСКИХ БЕЖЕНЦЕВ

Абулехия Бахаа

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; bahaa1987@mail.ru

Палестино-израильский конфликт, как известно, продолжается уже шестое десятилетие. На протяжении всего этого времени было написано сотни монографий, статей и иных публикаций, касающихся данного конфликта. Много десятилетий мировое сообщество пытается разрешить закоренелый спор. Прошли десятки встреч между враждующими сторонами, неоднократно предлагалось посредничество другими странами, были приняты десятки документов, касающиеся урегулирования данного конфликта. Есть ли результат? Результат разумеется есть и это признание государства Палестины со стороны десятка государств-членов ООН, но самое главное – со стороны Генеральной Ассамблеи ООН. Тем не менее, это не конец и не ключ к разрешению палестино-израильского конфликта, пока существуют основные вопросы, служащие камнем преткновения для разрешения конфликта. В их числе вопрос о палестинских беженцах, возвращении государства Израиль к границам 1967 года, статус Иерусалима и другие. Но самым ключевым из сказанных является вопрос о палестинских беженцах.

За пределами Палестины проживают пять миллионов человек, которые имеют статус беженцев и которых объединяет одна общая трагедия, это уход их самих и их предков с исторических земель, трагедия известная для палестинского народа, как «день ан-Накба». По мнению палестинского исследователя Амера Рашида палестинский народ является единственным народом мира, ко-

торый стал «жертвой взаимного согласия между советским сталинским тоталитаризмом и американским империализмом на почве создания государства Израиль за счёт исторических прав палестинцев, их территории и национальной идентичности»[1]. Что это значит? Это значит, что в умах палестинцев есть чувство того, что они преданы в интересах крупных держав и лишены национальной самоидентичности. Палестинская сторона убеждена в том, что события 1948–1949 гг. стали своеобразной «этнической чисткой», насильственной депортацией сотен тысяч людей и приводят факты, подтверждающие это. По её определению, если бы израильская версия произошедших в это время событий оказалась правдой, то она не стала бы служить оправданием для того, чтобы не позволять беженцам вернуться в места их проживания после окончания военных действий. Отсюда возникают вопросы: кто же эти люди, известные как палестинские беженцы? В каком статусе они находятся? Какие у них права?

Определение «палестинских беженцев» сформулировано Организацией Объединённых Наций следующим образом: «Лица, чьим обычным местом жительства в период между июнем 1946 и маем 1948 года или в июне 1967 года была Палестина, и которые потеряли свои дома и средства к существованию в результате арабо-израильского конфликта 1948 года». Стоит также заметить, что в силу естественного воспроизводства населения, подавляющая часть беженцев, о чем было указано выше, ныне представлена потомками тех, кто вынужден был покинуть места своего проживания. Однако определение «палестинского беженца» не просто закреплено за теми лицами, кто вынужден был покинуть места своего проживания, оно, по определению БАПОР, распространяется на всех их потомков, что является уникальным случаем в международной практике. По сути статус «палестинского беженца» был провозглашён наследственным. Таким образом, число лиц, подпадающих под классическое определение «беженца», значительно мало, а общее количество всех «палестинских беженцев» достигает 4,7 млн. человек. Они не включаются в статистику Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Бо-

[1] Рашед А. Палестинская проблема: история и современность. М., 2009. С. 177–178.

лее того палестинские беженцы, находящиеся под мандатом БАПОР, исключены из компетенции Управления Верховного Комиссара по делам беженцев и выведены из сферы действия Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г.

С самого начала указанная проблема не могла оставить без внимания мировое сообщество. На третьей очередной сессии Генеральная Ассамблея, признавая право беженцев вернуться в родные места, в своей резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 г. заявила о том, что, если беженцы изъявят желание вернуться, и будет дано разрешение на это, то это должно быть сделано в «наикратчайший практически возможный срок» и что за «утрату имущества или ущерб, нанесенный их собственности» они получат соответствующую компенсацию.

Обращает на себя внимание то, что БАПОР не обладает полномочиями для международной защиты палестинских беженцев. Эта обязанность была возложена на страны, предоставившие убежище палестинцам. Здесь-то проблема «палестинских беженцев» проявляется наиболее ярко. Будучи идентичными по языку, культуре, религии с остальными группа арабского этноса и являясь наследниками общеарабской исторической традиции, выходцы из Палестины, тем не менее, не интегрированы в какой-либо из арабских социумов. Чтобы не лишить палестинцев своей национальной идентичности и защитить их право на возвращение на родину, в 1952 г. Лига арабских государств приняла решение не предоставлять палестинским беженцам гражданства. Арабские государства, таким образом, «наделили» палестинских беженцев особым статус внутри арабского сообщества. Стоит также упомянуть Касабланский протокол ЛАГ от 1965 г., который приравнивает палестинцев к гражданам арабских стран, но не предоставляет им право получения их гражданства или подданства. Между тем, каждое из арабских государств проводит свою, отличную от других соседних стран политику в отношении палестинских беженцев и в каждой из них палестинцы обладают различным правовым статусом.

Несмотря на чёткую позицию, которую заняла Лига арабских государств, лишь Иордания, где сосредоточено до 70 % всех палестинских бежецев, предоставила последним своё подданство. По Закону № 6 «Об иорданском подданстве», принятым в 1954 г., получить подданство Иорданского Хашимитского Королевства

может «каждый, имеющий по состоянию на 14 мая 1948 г. палестинское гражданство, не являющийся евреем и постоянно проживающий в период с 20 декабря 1949 г. по 16 февраля 1954 г. в Иордании». При иорданском правительстве был образован Департамент по палестинским делам. Иорданская политика в отношении палестинцев претерпела существенные изменения после событий Чёрного сентября 1970 г., когда король Иордании Хусейн бен Талал разгромил палестинскую вооружённую оппозицию внутри страны. Начиная с этого времени получение подданства Хашимитского Королевства ограничивается. После заключения в 1993 году соглашения в Осло и образования на оккупированных палестинских территориях Палестинской национальной администрации, Иордания стала проводить политику прекращения выдачи паспортов в отношении палестинцев, проживающих на Западном берегу реки Иордан и в Секторе Газа.

Мирное соглашение между Иорданией и Израилем, заключённое в 1995 г., перенесло вопрос о беженцах и перемещенных лицах на будущее. В настоящее время, согласно иорданской статистике, подавляющее большинство палестинцев в Иордании (95 %) являются подданными данного королевства. При этом, сотни тысяч палестинцев, главным образом из Сектора Газа, обладают иорданскими паспортами сроком на три года без предоставления им полноценного статуса подданных королевства.

Между тем палестинцы, проживающие на Западном берегу реки Иордан, не имеют ни гражданства, ни паспорта, но с 1995 г. имеют право получить паспорт подданного Иорданского Хашимитского Королевства сроком на пять лет. Однако статус подданного страны им при этом не предоставляется [2].

Что касается Ирака, то здесь палестинцы первоначально находились в юрисдикции Министерства обороны, до тех пор, пока при Министерстве труда и социального развития не был образован Департамент по делам палестинцев. По установившейся тогда же практике, палестинским беженцем признавалось лицо, покинувшее оккупированные палестинские территории в 1948 году и въехавшее, и проживающее на территории Ирака по состоянию на 25

---

[2] Абилов К.А. Позиция Иордании по вопросу правового статуса палестинцев // Востоковедный сборник. Вып. 8. М., 2007. С. 35–37.

сентября 1958 г. Данные ограничительные рамки способствовали тому, что национальное законодательство не рассматривало лиц, покинувших места своего проживания после Шестидневной войны 1967 г. в качестве палестинских беженцев. Относительно тех, на кого распространялась категория «палестинских беженцев», то они находились в тех правах, что и другие категории иностранцев. Сложности вызвало и то, что Иракская Республика не является участником Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Собственные положения по отношению к беженцам были изложены лишь в акте «О политических беженцах» 1971 г., действия которого, однако, не распространялись на палестинцев. Политика иракского руководства в отношении палестинцев исходила из намерения сохранить палестинскую идентичность, поскольку предоставление палестинцам статуса беженцев, либо интеграция их в иракское общество, рассматривалось как осложнение реализации стремления палестинского народа на самоопределение. Оказавшись, таким образом, вне сферы деятельности БАПОР, палестинцы были лишены возможности получить своеобразный статус «палестинского беженца». Некоторые изменения в вопросе о палестинских беженцах Ирака наметились после решений ЛАГ относительно вопроса о политико-правового статусе (имеется ввиду вопрос о гражданстве – прим.) палестинцев на территории арабских государств. Также сыграла и политическая атмосфера в стране, связанная с приходом к власти партии Баас. Постановлениями Министерства финансов Ирака № 15108 от 1964 г. и № 336 от 1969 г. палестинцы приравнивались к гражданам Ирака в трудовом законодательстве. В дальнейшем они получили объём прав в различных областях социально-экономического характера. После вторжения США в Ирак в 2003 году и последовавшего за этим периода нестабильности, положение палестинцев осложнилось. Многие эмигрировали из Ирака. В дополнении к этому, новое иракское правительство вернулось к практике классификации их в качестве иностранцев без вида на жительство. Поскольку эмиграция палестинцев из Ирака носила вынужденный характер, то они приобрели возмож-

ность претендовать на статус беженца на основе Конвенции о статусе беженцев 1951 г.[3]

В Ливане ситуация с палестинскими беженцами ещё сложнее. Им закрыт доступ к сферам государственно-социального обеспечения. Ливанское правительство категорически против предоставления им гражданства. Даже ребёнок, родившейся от матери-ливанки и отца палестинца, не может получить гражданства.

В статье было рассмотрено политико-правое положение палестинских беженцев не только на международном уровне, но и в определённых арабских странах. Обладая специфическим статусом, палестинские беженцы, тем не менее, не имеют единого отношения к себе.

[3] Абилов К.А. О проблеме палестинских беженцев в Ираке // Ближний восток и современность. Вып. 34. М., 2008. С. 5–12.

ВОЗМОЖНОСТЬ ДЕЙСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Балуков Александр Олегович

студент юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых
600005, Россия, Владимир, ул. Студенческая, д. 8; alexanderbalukov@gmail.com

Культурные ценности имеют особое значение. Они олицетворяют собой некую духовную связь с прошлым, что вдохновляет народ на развитие и совершенствование. Историко-культурное наследие представляет сегодня огромную политическую силу и является гарантом сохранения национального самосознания, культурной идентичности в условиях глобализации.

В период вооруженных конфликтов имеет место уничтожение культурных ценностей. Термин «культурные ценности» был впервые введен в международную терминологию Гаагской Конвенцией «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» 1954 г. (далее Гаагская Конвенция 1954 г.). Под культурными ценностями понимается независимо от их происхождения и владельца:

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, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

б) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а», такие, как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а»;

в) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах «а» и «б», так называемые «центры сосредоточения культурных ценностей»[1].

Человечеством длительный период времени создавался механизм защиты культурного наследия, но он до сих пор мало эффективен. Что представляет собой механизм защиты? Защита состоит из нормативно-правовых актов и механизма реализации норм правовых актов. В рассматриваемом нами случае именно механизм реализации является неэффективным. Случаев, когда механизм реализации защиты культурных ценностей не работает, предостаточно. Например, на Ближнем Востоке боевиками «ИГИЛ» уничтожены руины древнего Ассирийского государства. Генсек ООН Пан Ги Мун осудив данные действия, напомнил, что такие поступки являются военными преступлениями[2]. Свое заявление он основывает на нормах Гаагской конвенции 1954 г., которая в своей преамбуле говорит о том, что нанесение ущерба культурным ценностям какого-либо народа есть ущерб, нанесенный культурному наследию всего человечества, так как каждый народ вносит в мировую культуру свой вклад.

А статья 28 данной конвенции устанавливает уголовную или административную ответственность лиц, вне зависимости от их гражданства, нарушивших или приказавших нарушить положения конвенции.

Однако на практике нормы конвенции не были применены. Виновные к ответственности не привлечены.

Следующим примером неэффективности механизма защиты культурного наследия является поведение американских солдат в Ираке. Во время американской агрессии против Ирака подверглись уничтожению руины древнего Вавилона. В 2003–2004 гг. Вавилонский археологический комплекс был превращен в военную базу солдат коалиции. И никто не был привлечен к ответственности. Хотя второй дополнительный протокол 1977г. к Женевским конвенциям 1949г. касающийся защиты жертв международных

---

[1] Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Вместе с «Исполнительным регламентом…», «Протоколом», и Резолюциями I, II, III) (Гаага,14 мая 1954 г.), «Консультант Плюс».

[2] Сайт Информационное агентство России ТАСС. URL: http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1814252 (дата обращения 30 марта 2015 г.).

вооруженных конфликтов, статьей 16 запрещает совершать какие-либо враждебные действия, направленные против культурных ценностей, а также использовать их для поддержки военных усилий[3]. А сколько ценностей было вывезено с территории Ирака? По словам министра туризма и древностей Лавы аль-Самисм, на территории США незаконно находятся 90 тыс. археологических артефактов, принадлежащих Ираку. Иракская сторона требует вернуть ценности на основании Протокола I 1954 г., запрещающего вывоз собственности, носящей культурную ценность с оккупированных территорий, а также требует возвращения такой собственности на территорию государства, из которого культурные ценности были вывезены[4]. Американская сторона согласна вернуть артефакты, но с условием, что они останутся в США «для изучения»[5]. Отсюда возникает вопрос, а возможна ли вообще действенная защита культурных ценностей? Многие нормативно-правовые акты, действующие сегодня, разрабатывались на основе биполярного мироустройства. Одним из результатов распада дуалистической системы является не невозможность, а скорее всего нежелание реализации защиты культурного наследия сегодня.

По мнению доктора юридических наук, доцента Богатырева В.В. «Сейчас мы находимся в новой точке перепостроения системы. Идет становление многополярности, а новых механизмов взаимодействия не создано. Это отрицательно влияет как на мировую обстановку в целом, так и на отдельные аспекты регулирования взаимоотношений. А сверхдержава однополярного мира дела-

---

[3] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II) (Женева 8июня 1977 года) / Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и протоколы к ним. 4-е изд., испр. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2005.

[4] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) (Женева 8июня 1977 года) / Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и протоколы к ним. -е изд., испр. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2005

[5] Дзасохов А. «Остановить преступления против культурного наследия человечества». URL: http://unesco.ru/ru/?module=news&action=view&id=503 (дата обращения 2 апреля 2015 г.).

ет все, для сохранения своей гегемонии и старого миропорядка[6]. К чему приводят подобные действия? Созданные искусственным образом террористические организации, действующие на Ближнем Востоке, призваны отнять у народов их историческую память.

Приведем несколько примеров. Из Каирского музея Египта, как и из Багдадского музея Ирака, а также из музея Триполи-Ливия, похищались исключительно бесценные экспонаты. А в Сирии масштабным разрушениям подвергся город Маалюль. Город является уникальным историческим памятником, так как, жители его говорят на арамейском языке – язык, на котором говорил Иисус Христос. И даже в этом случае противоправные действия остались безнаказанными. Также стоит обратить внимание на такой документ как Декларация ЮНЕСКО, касающаяся преднамеренного разрушения культурного наследия» от 2003 г. Статья пятая «Охрана культурного наследия в случае вооруженного конфликта, включая случаи оккупации» устанавливает: «Государствам, которые вовлечены в вооруженный конфликт, имеющий международный или немеждународный характер, включая случай оккупации, надлежит принимать все соответствующие меры для осуществления своей деятельности таким образом, при котором обеспечивается охрана культурного наследия, в соответствии с обычным международным правом и с принципами и целями международных соглашений и рекомендаций ЮНЕСКО об охране такого наследия в ходе военных действий»[7]. Данная декларация носит рекомендательный характер, она является лишь пожелаем адресованным государствам, не более. И ее нормы не соблюдаются в принципе.

Можно сколько угодно ссылаться на Гаагскую и Женевские конвенции, Дополнительные протоколы к ним, все это будет бесполезно до тех пор, пока мировое сообщество не перейдет от слов

---

[6] Богатырев В.В. Глобализация права как обязательное условие социального развития // Глобализация социальной системы – модели сбалансированного развития социально-экономических систем: экономико-правовые, социально-политические, исторические, философские аспекты: материалы Международной научно-практической конференции. г. Бердянск 4-5 декабря 2012 г. Донецк, 2012. С. 196.

[7] Декларация ЮНЕСКО, касающаяся преднамеренного разрушения культурного наследия (принята Генеральной конференцией на 32-й сессии; Париж, 17 октября 2003 года) // Защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Международный журнал Красного Креста. № 854, июнь 2004.

к делу. Необходимо обратить внимание на ЮНЕСКО. Организация ставит своей целью содействие в укреплении мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки, культуры и охраны культурного наследия. При анализе расхода бюджета выявлено, что 60 % расходуется на зарплату, и лишь всего 40 % средств бюджета предполагается на реализацию задач по достижению поставленных целей. Это при том, что бюджет на 2014–2015 годы сократился на 146 млн дол., так как США не платят членские взносы с 2011 г. и по сей день, после того как в члены ЮНЕСКО была принята Палестина. Взнос американцев составлял порядка 20 %. Ситуация осложняется тем, что США не выходит из Организации. Это не позволяет перераспределить их взнос по другим странам[8].

Исходя из выше изложенного, мы приходим к выводу, что механизм защиты культурных ценностей является не рабочим. Для решения данной проблемы предлагается следующее. Ввести под эгидой защиты культурных ценностей миротворческий контингент на территории, контролируемые деструктивными вооруженными формированиями с целью охраны культурных ценностей. Заострить внимание на личной ответственности руководителей террористических организаций за подобные действия, а за их нарушение привлекать к ответственности или физически уничтожать. Для чего необходимо задействовать силу и мощь мировых держав и ООН. Но это возможно только при создании единой многополярной социальной системы, в которой великие державы выступают как единое целое. В современных условиях, когда они, не осознавая единой опасности враждуют между собой, по мнению автора необходимо осознать степень угрозы религиозных террористических организаций. Важно перейти к построению многополярной системы мироустройства и разработки механизмов взаимодействия, в том числе и для защиты культурных ценностей в современном мире.

Осуществление защиты культурных ценностей призвано сохранить память целых народов, их самосознание и самобытность, а также память, сознание и индивидуальность каждого человека, принадлежащего к этим народам. Культура должна объединять людей, и способствовать укреплению мира, несмотря на различия между нами.

---

[8] URL: http://dailynewslight.ru/?u=20042015796 (дата обращения 22 апреля 2015 г.).

СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ ПО СООБРАЖЕНИЯМ БЕЗОПАСНОСТИ КАК АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

Бисултанов Асланбек Камаудиевич

аспирант кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Проблема применения силы при урегулировании международных конфликтов сохраняет свою актуальность в современных международных отношениях, несмотря на однозначный запрет применения силы или угрозы ее применения и четкое правовое определение тех случаев, когда применение силы носит правомерный характер. Тем не менее, любое применение силы, в том числе и правомерное, влечет за собой неблагоприятные последствия. На это обращают свое внимание Абашидзе А.Х. и Абайдельдинов Е.М., которые справедливо отмечают, что «Вооруженные конфликты нового времени сопровождаются неблагоприятными последствиями для прав и свобод больших групп людей»[1]. В связи с этим, можно сделать заключение, что несмотря на запрет применения силы или угрозы ее применения, усилия государств как основных субъектов международного права по гуманизации войны, выражающиеся, в том числе, в ограничении средств и методов ее ведения, защите жертв вооруженных конфликтов, вооруженные конфликты сохраняются как одно из состояний общества, которое требует поиска новых подходов к проблеме силы в международных отношениях.

В вооруженных конфликтах международного и немеждународного характера только комбатанты имеют право на применение оружия в соответствии с положениями международного гуманитарного права. Комбатант, оказавшись во власти другой конфликтующей стороны, получает статус военнопленного и не привлекается к уголовной ответственности, если как участник военных дей-

[1] Абашидзе А.Х., Абайдельдинов Е.М. Международное право: Особенная часть. Воронеж: Наука-Юнипресс, 2013. С. 132.

ствий не нарушал нормы международного гуманитарного права. Но как определить статус лица, которое по мнению властей одной из конфликтующих сторон своими действиями угрожает его государственной безопасности? Тем более, если это лицо не комбатант и не является гражданином государства, которому он «угрожает»?

При наличии такой угрозы подозреваемое лицо, как правило, задерживается и содержится под стражей в течение определенного времени. «Лишение свободы по соображениям безопасности является исключительной мерой пресечения, принимаемой в условиях вооруженного конфликта. Административное содержание под стражей лиц, которые, как предполагается, представляют угрозу для государственной безопасности, все более широко практикуется и вне рамок вооруженного конфликта»[2]. Причин у такого задержания, можно сказать изоляции, может быть много, от борьбы с терроризмом до банального недопущения участия задержанных лиц в боевых действиях против государства, которое осуществляет эту меру.

Подобного характера действия принято квалифицировать как «интернирование», под которым принято понимать «задержание иностранных граждан воюющим или нейтральным государством во время вооружённого конфликта[3]». Важно проводить различие между военнопленными (то есть лицами, попавшими во власть неприятеля из состава вооруженных сил) и гражданскими лицами. В определенных случаях интернированы могут быть и военнослужащие воющих сторон, например, если они окажутся на территории нейтрального государства.

Вопросы интернирования регулируются Женевской конвенцией об обращении с военнопленными 1949 г., Женевской конвенцией 1949 г. «О защите гражданского населения во время войны», а также Дополнительным протоколом к Женевским конвенциям

---

[2] Сайт Международного Комитета Красного Креста. URL: https://www.icrc.org/rus/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/security-detention/overview-security-detention.htm (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

[3] Словари и энциклопедии на «Академике». URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/90809/%D0%98%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5 (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

1949 г., касающегося защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II) 1977 г.

В случае такого задержания лица, во время вооруженного конфликта, в соответствии с Дополнительным Протоколом II к Женевским конвенциям 1949 г. касающегося защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов 1977 г., у лица есть определенные права и гарантии. Стоит обратить внимание на ст. 5 указанного Протокола:

«Статья 5. Лица, свобода которых была ограничена

1. В дополнение к положениям статьи 4 в отношении лиц, лишенных свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны, соблюдаются, как минимум, следующие положения:

a) раненые и больные пользуются обращением в соответствии с положениями статьи 7;

b) лица, указанные в этом пункте, в такой же степени, как и местное гражданское население, снабжаются продовольствием и питьевой водой, им обеспечиваются условия для сохранения здоровья и соблюдения гигиены, а также предоставляется защита от суровых климатических условий и опасностей вооруженного конфликта;

c) им разрешается получать помощь в индивидуальном или коллективном порядке;

d) им разрешается отправлять свои религиозные обряды и, при наличии соответствующих просьб и когда это уместно, получать духовную помощь от лиц, таких, как священники, которые выполняют религиозные функции;

e) в случае привлечения к работе они обеспечиваются условиями труда и защитой, аналогичными тем, которые предоставляют местному гражданскому населению.

2. Те, кто несет ответственность за интернирование или задержание лиц, о которых говорится в пункте 1, соблюдают также, в пределах своих возможностей, следующие положения, касающиеся таких лиц:

a) за исключением случаев совместного размещения мужчин и женщин, составляющих одну семью, женщины содержатся в помещениях, отдельных от помещений, занимаемых мужчинами, и находятся под непосредственным надзором женщин;

b) им разрешается посылать и получать письма и почтовые карточки, число которых может быть ограничено компетентными властями, если они сочтут это необходимым:

c) места содержания интернированных и задержанных лиц не должны находиться вблизи зоны боевых действий. Лица, упомянутые в пункте 1, должны быть эвакуированы, когда места их интернирования или задержания подвергаются прямой опасности в результате вооруженного конфликта, если их эвакуация может быть осуществлена в достаточно безопасных условиях;

d) они пользуются правом на медицинское обследование;

e) их физическому или психическому состоянию здоровья и неприкосновенности не наносится ущерб путем какого-либо неоправданного действия или упущения. Соответственно запрещается подвергать лиц, указанных в настоящей статье, каким бы то ни было медицинским процедурам, необходимость в которых не вызывается состоянием здоровья соответствующих лиц и которые не отвечают общепринятым медицинским нормам, применяемым в отношении свободных лиц при аналогичных с медицинской точки зрения обстоятельствах.

3. Лица, на которых не распространяются положения пункта 1, но свобода которых каким бы то ни было образом ограничивается по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, пользуются гуманным обращением в соответствии со статьей 4 и пунктами 1 a), c) и d) и 2 b) настоящей статьи.

4. Если принимается решение об освобождении лиц, лишенных свободы, те, кто принимает такое решение, предпринимают необходимые меры для обеспечения безопасности этих лиц»[4].

Нельзя сказать, что нет проблем с процессуальным аспектом вопроса, что при судебном разбирательстве задержанное лицо может рассчитывать на объективное и справедливое решение. Но в случае задержания во время вооруженного конфликта у такого лица есть ряд гарантий и защита на основании норм международного гуманитарного права.

Ситуация в разы хуже, когда речь идет о лицах, подозреваемых в терроризме. Примером может служить антитеррористиче-

---

[4] Сайт Международного Комитета Красного Креста. URL: https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb3l.htm (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

ское законодательство США, а именно «*UNITING AND STRENGTHENING AMERICA BY PROVIDING APPROPRIATE TOOLS REQUIRED TO INTERCEPT AND OBSTRUCT TERRORISM (USA PATRIOT ACT) ACT OF 2001*»[5] – Закон «О сплочении и укреплении Америки путем обеспечения надлежащими средствами, требуемыми для пресечения и воспрепятствования терроризму». Закон принятый после террористических актов 11 сентября дал широчайшие полномочия спецслужбам США для борьбы с терроризмом.

В результате действия данного закона США создали на территориях за пределами их национальной юрисдикции места содержания лиц, подозреваемых в террористической деятельности. Наиболее ярким примером такого учреждения является тюрьма в Гуантанамо «*Guantanamo Bay detention camp».* Верховный Суд США периодически в своих решениях обращает внимание администрации США на неправомерность ее действий в отношении лиц, содержащихся в Гуантанамо, но даже мнение высшей судебной инстанции не решает проблемы. «Особо ценные заключенные» находятся в данной тюрьме бессрочно и часто подвергаются пыткам и жестокому обращению[6].

Логично предположить, что в таком случае в дело должно вмешиваться внутреннее право государства и международное право прав человека, однако в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (Пакте), а именно в ст. 4 можно прочитать следующее:

«Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключи-

---

[5]Текст указанного Закона. URL: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

[6] Сайт amnesty international Россия. URL: http://amnesty.org.ru/node/244/ (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

тельно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения»[7].

Однако, в соответствии с п. 2 ст. 4 Пакта, указанное выше положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18[8].

Также п. 3 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах требует от любого участвующего в указанном Пакте государства, которое воспользовалось правом отступить от своих обязательств по Пакту, немедленно информировать другие Государства, участвующие в Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к принятию такого решения. Помимо этого, должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление[9].

Указанные в пункте 2 статьи говорят:

- ст. 6 – о праве на жизнь;
- ст. 7 – о недопущении пыток или жестокого бесчеловечного или унижающего его достоинство обращения или наказания;
- ст. 8 – о недопущении рабства, работорговли и содержании в подневольном состоянии;
- ст. 11 – о недопущении ограничения свободы на том только основании, что лицо не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство;
- ст. 15 – о недопущении признания лица виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением;
- ст. 16 – о том, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности;

---

[7] Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 29 апреля 2015 г.).
[8] Там же.
[9] Там же.

- ст. 18 – о том, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии[10] и т.д.

Но на практике довольно часто происходят отступления от международно-правовых норм. Для предотвращения произвола и нарушения закона, необходимо тщательно следить за лицами, попавшими в такую ситуацию. Как государствам, пересматривая их дела, так и международным организациям, осуществляя мониторинг за соблюдением прав человека. Более того, не стоит забывать, что лицо, задержанное по соображениям безопасности должно быть немедленно отпущено, когда эти соображения потеряют актуальность.

В своей статье «Права человека и бессрочное содержание под стражей» Алфред де Зайас, доктор права (Гарвард) и философии (Геттинген), член Нью-йоркской коллегии адвокатов, отмечает, что лица, лишенные свободы, имеют право на немедленный суд или освобождение. Также в случае произвольного задержания, эти лица имеют право на компенсацию[11].

Необходимо понимать, что повышение безопасности за счет ограничения прав человека вряд ли сможет привести к положительным результатам.

---

[10] См.: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

[11] См.: статья «Права человека и бессрочное содержание под стражей». Алфред де Зайас. URL: https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/05_irrc_857_zayas_rus.pdf (дата обращения 29 апреля 2015 г.).

HUMAN RIGHTS IN NON-INTERNATIONAL ARMED CONFLICTS

Gegamova Alina

студентка факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
119017, Россия, Москва, ул. Малая Ордынка, 17; gegamova@gmail.com

The correlation between the International Human Rights Law (further IHRL) and the International Humanitarian Law (further IHL) has been a topic to discuss for a long time. Traditionally, IHRL and IHL have been regarded as two distinct bodies of law with different subject matters, but this situation changes nowadays[1]. In general, IHRL has a purpose to protect people in peacetime, and IHL, which is also sometimes called "law of war" or "law of the armed conflict", has a purpose to protect people during armed conflicts of an international or non-international character. IHL is intended to alleviate the effects of armed conflict by protecting those not, or no longer, taking part in it and by regulating the means and the methods of warfare. IHRL itself is a set of international rules, established by treaty or custom, on the base of which individuals and groups can expect and/or claim certain behavior or benefits from governments[2]. Human rights are inherent entitlements that belong to every person because of being human, but from some human rights, certain derogations are permitted. The aim of the further research is to compare IHRL and IHL and describe the existing approaches defining relations between them to point out the most favorable to my point of view. The International Court of Justice in its *Wall Advisory Opinion*[3] produced the following observation:

As regards the relationship between international humanitarian law and human rights law, there are thus three possible situations: some rights may be exclusively matters of international humanitarian law; others may be exclusively matters of human rights law; yet others may

[1] Cordula Droege, "Elective affinities? Human rights and humanitarian law", International Review of the Red Cross, Vol. 90, Number 871, Sep. 2008. P. 501.
[2] ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law, International Humanitarian Law and International Human Rights Law, Similarities and differences.
[3] Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion [2004] ICJ Reports 136.

be matters of both these branches of international law. In order to answer the question put to it, the Court will have to take into consideration both these branches of international law, namely human rights law and, as *lex specialis*, international humanitarian law[4].

The question, raised in this work, is whether the International Human Rights Law can be applicable in parallel with the International Humanitarian Law during internal armed conflicts or not, and if yes – at what extend. This question seems to be very relevant, because of the rising number of internal conflicts and because of the usefulness of clarification of the scope of obligations of actors during armed conflicts. To find out the answer to this question it is needed to examine different sources of the IHRL and the IHL as well as sources of the Public International Law in general. Various international treaties and international customs will be compared with each other and different correlations might be pointed out. Moreover, the case law of the International Court of Justice, the International Criminal Court, the European Court of Human Rights, the Inter-American Court of Human Rights and Inter-American Commission on Human Rights, Reports and Resolutions of the UN bodies and doctrine in this area will represent as full picture of this issue as possible. One more issue to be viewed further is related to possible consequences of not respecting law during non-international armed conflicts and responsibility for violations of it. This responsibility may occur at the national level or at the international one. Alleged violators may be brought before the national courts, the International Criminal Court or the International Human Rights Bodies.

The legal approaches that will be used in this work are two types of research: descriptive and analytical ones. The descriptive research includes such methods as comparative and co-relational, also fact-finding of different kinds. While doing an analytical research, I will use found facts or information already available and make their analysis to make a critical evaluation of the material.

International Human Rights Law and International Humanitarian Law had little in common at their inception, nevertheless, both IHL and IHRL strive to protect the lives, physical and mental health, dignity and beliefs of individuals, their property and freedoms. Some of the rules in the sources of both branches are similar, if not identical. For example,

[4] Ibid. Para 106.

the two bodies of law aim to protect human life, prohibit torture or cruel treatment, prescribe basic rights for persons subject to a criminal justice process, prohibit discrimination, comprise provisions for the protection of women and children and regulate aspects of the right to food and health. On the other hand, rules of IHL deal with many issues that are outside the purview of IHRL, such as the conduct of hostilities, combatant and prisoner of war status and the protection of the Red Cross and Red Crescent emblems, and IHRL deals with aspects of life in peacetime that are not regulated by IHL, such as freedom of the press, the right to assembly, to vote and to strike[5].

The basis for modern human rights might be regarded as a relationship between the State and its citizens, to express the obligations of the State vis-à-vis the individual[6]. The States must insure the respect to these rights and not violate them, so they bear responsibility for occurred violations. The IHL is organized a little bit differently: there are rules for proper behavior for States as well is for the non-state actors, so they are both obliged under the IHL and may be responsible for its violations. The primary motivation is also different from IHRL – it is a principle of humanity, not a principle of rights, and its legal development was made possible by the idea of reciprocity between states in the treatment of one another's troops, for instance[7]. For this purpose in relation to non-international conflicts Common Article 3 to the Geneva Conventions 1949 and the Additional Protocol II 1977 provide us with the term "Party to the conflict", which means that it must be understood much broader than the term "High Contracting Party" and IHL must be respected also by armed groups of a non-state character. In spite of mentioned differences, there are decisions of the ICJ stating, that IHRL does apply in times of armed conflict, such as *Nuclear Weapons Advisory Opinion*[8] in 1996, the *Wall Advisory Opinion*[9] in 2004 and the

[5] ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law, International Humanitarian Law and International Human Rights Law, Similarities and differences.

[6] Louise Doswald-Beck and Sylvain Vite´, "International Humanitarian Law and Human Rights Law", International Review of the Red Cross, No. 293 (March–April 1993). P. 94–119.

[7] Theodor Meron, "On the inadequate reach of humanitarian and human rights law and the need for a new instrument", American Journal of International Law, Vol. 77 (1983). P. 592.

[8] Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Request by the United Nations General Assembly for an Advisory Opinion) [1996] ICJ Reports 226.

Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo[10] in 2005. There are also several decisions of the regional human rights bodies, where the IHRL was applied in the situation of the armed conflict, namely in the cases *Isaeva v. Russia*[11] by the European Court of Human Rights in 2005 and *Bamaca Velásquez v. Guatemala*[12] by the Inter-American Court of Human Rights in 2000. Taking into account, that most of the conflicts nowadays are not of an international character, and that fact, that exactly in those conflicts the threshold between the IHRL and IHL is extremely thin as there are nationals of one state fighting either as non-state actors with each other or as state belligerents versus insurgents, further research in this area seems to be so interesting and relevant.

Considering non-international armed conflicts, the direct connection between IHL and IHRL can be noticed in the Additional Protocol II, in its Preamble, which reads as follows: "The High Contracting Parties, …recalling furthermore that international instruments relating to human rights offer a basic protection to the human person, …have agreed on the following:…"[13]. The term "international instruments relating to human rights" means the instruments adopted by the United Nations, i.e., on the one hand, the Universal Declaration of Human Rights and the Covenants derived from it, for instance the Covenant on Civil and Political Rights, and on the other, the instruments concerning specific aspects of the protection of human rights, such as the Convention on genocide and the Convention on the elimination of racial discrimination, which are often invoked in situations of non-international armed conflict, the Convention on torture, and also regional ones, such as The European Convention for the Protection of

---

[9] Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion [2004] ICJ Reports 136.

[10] Democratic Republic of the Congo v Uganda, International Court of Justice, Judgment 19 Dec 2005.

[11] European Court of Human Rights, Isaeva v Russia, Application №57950/00, 24 Feb 2005.

[12] Inter-American Court of Human Rights, Bamaca Velásquez v. Guatemala, Judgment (25 November 2000).

[13] Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977.

Human Rights and Fundamental Freedoms, which is also an instrument related to human rights[14].

The opposite connection, which makes a link from IHRL to IHL is the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. It produces twice in the Preamble[15] and once directly in Article 5[16] the reference to the International Humanitarian Law, which lets us claim that the border between these two areas is very thin.

The problem may appear with the justifying of the application of IHRL in relation to proportionality – if we submit, that parties to the conflict are equal and both responsible to respect IHL, and then are we allowed to impose human rights obligations only on the States or non-state actors should also behave in compliance with IHRL? There are several arguments for non-state organizations to be responsible both under the IHL and IHRL though in most cases they don't have the full scope of powers that are granted to the legitimate government. The first argument is that not only official organs can be regarded as representatives of a State, but also other entities, that position was presented by General Assembly in its Resolution[17]. International Law Commission in its commentary on Draft Articles on State Responsibility has the following logic: Article 20[18] envisages only the consent of States to conduct otherwise in breach of an international obligation, but international law may also take into account the consent of non-State entities such as

---

[14] Commentary of 1987 on AP II. URL; https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&documentId=53B21D4C03070496C12563CD00439D58&action=openDocument .

[15] The States Parties to the present Protocol, …Recalling the obligation of each party to an armed conflict to abide by the provisions of international humanitarian law, Stressing that the present Protocol is without prejudice to the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations, including Article 51, and relevant norms of humanitarian law, …Have agreed as follows…".

[16] Art. 5: "Nothing in the present Protocol shall be construed as precluding provisions in the law of a State Party or in international instruments and international humanitarian law that are more conducive to the realization of the rights of the child".

[17] Resolution adopted by the General Assembly A/RES/56/83 [on the report of the Sixth Committee (A/56/589 and Corr.1)], 28 jan 2008. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/97/PDF/N0147797.pdf?OpenElement

[18] Article 20 "Valid consent by a State to the commission of a given act by another State precludes the wrongfulness of that act in relation to the former State to the extent that the act remains within the limits of that consent".

corporations or private persons. The rights conferred by international human rights treaties cannot be waived by their beneficiaries, but the individual's free consent may be relevant to their application[19]. In these cases, the particular rule of international law itself allows for the consent in question and deals with its effect. By contrast, Article 20 states a general principle so far as enjoyment of the rights and performance of the obligations of States are concerned.

The problem concerning responsibility for human rights violations in internal conflicts is another interesting issue, which needs to be examined from at least four positions: as an individual criminal responsibility at the national level, as an individual criminal responsibility before the International Criminal Court or Tribunal or as a responsibility of an involved State before the human rights bodies. There exists one more type of responsibility, which lays on other States, not involved in the conflict – responsibility to protect people in the country of conflict in case the violations of human rights have become massive and their governments are unable or unwilling to stop it.

To conclude all the said above it is important to outline that the parallel application of the International Humanitarian Law and International Human Rights Law in non-international armed conflicts is possible. Although the ICJ recognized the *lex specialis* nature of the IHL, that does not mean, that IHRL is not applicable at all. IHRL might fill the gaps, which still exist in relation to internal conflicts or might compliment the rules of IHL. Nevertheless, co-application is feasible both in internal armed conflicts and cross-border conflicts involving a state and a non-state actor, although the scope of extraterritorial IHRL obligations is still unclear[20].

If talking about whether the IHRL enforcement mechanisms, such as the European Court of Human Rights, can apply their powers of judicial or quasi-judicial oversight in order to uphold specific IHL norms, then the answer is yes, that they can. In the case *Cyprus v. Tur-*

---

[19] See, e.g., International Covenant on Civil and Political Rights, arts. 7; 8, para. 3; 14, para. 3 (g); and 23, para. 3.

[20] John Cerone, "Human Dignity in the Line of Fire: The Application of International Human Rights Law During Armed Conflict, Occupation, and Peace Operations," Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 39, no. 5 (2006). P. 1509.

key[21] the European Court of Human Rights allowed the application of the Third Geneva Convention of 1949 regarding prisoners of war, but nonetheless found it necessary to investigate whether there had been a violation of Article 5 of the ECHR (right to liberty and security). It is clear, that the ECtHR may accept the application only if it fulfills the admissibility criteria, so that the Court must base upon one of the Articles of the European Convention on Human Rights of its Protocols, but if it afterwards applies IHL norms, that means, that at least one way to protect human rights during armed conflicts exists.

A deeper research should be made on the other issues. Moreover, there are positions, controversial to the mentioned earlier, so that they should be examined and compared with the already described ones.

[21] European Court of Human Rights, Cyprus v. Turkey (Application №25781/94), Judgment 10 May 2001.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ

Гоманкова Ксения Александровна

магистр кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; ksu6ka777@yandex.ru

Дети являются самой уязвимой группой, наименее защищенной в период вооруженных конфликтов. Поэтому они больше всех нуждаются в правовой защите, гарантирующей им особое отношение. К сожалению, в современный период нашего времени вооруженные конфликты имеют место быть. Наиболее остро вопрос вооруженных конфликтов стоит в странах Африки, Ближнего Востока и др. Вооруженные конфликты развиваются как на мировой арене (вооруженные конфликты международного характера), так и внутри какого-либо одного государства (вооруженные конфликты немеждународного характера) из-за политических разногласий и междоусобиц, на религиозной основе, а также в результате цветных революций. Часто военные действия происходят в жилых районах, где проживает гражданское мирное население – целые семьи, в том числе дети и люди пожилого возраста. Дети остаются одними из самых незащищённых слоёв населения. Ведь помимо того, что они лишаются тех благ, которые им предоставляет и гарантирует государство, в следствие разрушения инфраструктуры (школ, больниц) армией, что уже нарушает права детей на своевременное образование и другие гарантированные государством блага, они также становятся не только зрителями военных действий, но и участниками, и еще хуже – основными жертвами.

В настоящее время погибают и становятся инвалидами дети, как участвующие, так и не принимающие непосредственного участия в вооруженных конфликтах[1]. По статистике международных

[1] Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / перев. с фр. Е. Кирпичниковой. М.: Изд-во «МИК», 2004. С. 398; Child Soldiers Global Report 2008 / Coalition to Stop the Use of Child Soldiers. UK, London, 2008; Statements and reports by the Special Representative of the UN Secretary General on Children and Armed Conflict. United Nations doc.: A/55/749 (2001), A/58/328 (2003), A/62/228 (2007), A/63/227 (2008).

организаций в последнее время в военных действиях принимает участие приблизительно 300–500 тыс. лиц в возрасте до 18 лет, при этом многим из них всего по 7–8 лет. За последние 10–15 лет в связи с конфликтными ситуациями погибло более 2 млн. детей, свыше 1 млн. детей стали сиротами, более 6 млн. получили серьезные ранения или стали инвалидами, и свыше 10 млн. детей пережили тяжелую психологическую травму. Дети составляют до 50 % жертв войны из числа гражданского населения и более 50 % из числа беженцев и переселенцев[2].

Мировое сообщество разработало ряд норм, регламентирующих правовое положение детей, в том числе в военное время, во время вооруженных конфликтов. Основополагающими документами являются Конвенция о правах ребенка 1989 г. и Факультативный протокол к ней об участии детей в вооруженных конфликтах (2000 год), а также нормы международного гуманитарного права, а именно Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года и два Дополнительных протокола к ним (1977 г.).

Впервые понятие детей, которые участвуют тем или иным образом в вооруженных конфликтах появилось в 1977 г. в тексте Дополнительных протоколов[3] о защите жертв войны в международных вооруженных конфликтах и вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов 1977 г. содержит нормы, в соответствии с которыми государства обязаны предпринимать все необходимые меры, чтобы дети, не достигшие 15-ти летнего возраста, не принимали непосредственного участия в военных действиях, а также были защищены от вербовки в вооруженные силы. Статья 77 протокола закрепляет, что при вербовке из числа лиц, достигших пятнадцатилетнего возраста, но которым еще не исполнилось восемнадцати лет, стороны, участвующие в конфликте, стремятся отдавать предпочтение лицам более старшего возраста. Согласно п. 1

---

[2] Там же.

[3] Арзуманян Н., Пиццутелли Ф. Жертвы и палачи: вопросы ответственности, связанные с проблемой детей-солдат в Африке // Международный Журнал Красного Креста. 2003. № 852.

ст. 77 Дополнительного протокола 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]. Указанный Протокол запрещает применение смертной казни в отношении несовершеннолетних лиц.

Дополнительный протокол II, применяемый в период вооруженных конфликтов немеждународного характера, гарантирует детям необходимую заботу и помощь в сфере образования, религиозного и нравственного воспитания. Государства обязаны принимать необходимые меры для содействия воссоединению временно разъединенных семей. Дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы и им не разрешается принимать участие в военных действиях; особой защитой должны пользоваться дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, если они принимают непосредственное участие в военных действиях, вопреки положениям п. 3. с) ст. 4 Дополнительного протокола II, и попадают в плен[5]. Основным международно-правовым актом, регулирующим режим военного плена, является Женевская конвенция об обращении с военнопленными, от 12 августа 1949 г. (III ЖК)[6]. Следует отметить, что Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, от 12 августа 1949 г. (IV ЖК) гарантирует и обеспечивает защиту прав всего мирного населения, в том числе и детей. Нормы IV Женевской конвенции предоставляют особую защиту наиболее уязвимым слоям населения – раненым, больным, инвалидам, престарелым, детям и беременным женщинам. Согласно статье 24 находящиеся в конфликте стороны будут принимать необходимые меры, чтобы дети до 15 лет, осиротевшие или разлученные со

---

[4] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Женева, 8 июня 1977 г. // СПС «КонсультантПлюс».

[5] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). Женева, 8 июня 1977 г. // СПС «КонсультантПлюс».

[6] Международное право: учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007.

своими семьями вследствие войны, не были предоставлены самим себе, и чтобы облегчить при всех обстоятельствах их содержание и их воспитание[7].

Конвенция о правах ребенка 1989 г. полностью посвящена защите прав детей и не только в мирное время, но и во время вооруженных конфликтов. Так, ст. 38 Конвенции предписывает всем государствам-участникам принять все возможные меры для обеспечения того, чтобы лица, не достигшие 15-ти летнего возраста, не принимали прямого участия в военных действиях. Пункт 3 ст. 38 призывает государства-участников воздерживаться от призыва лиц, не достигших пятнадцатилетнего возраста, на службу в свои вооруженные силы. Но в случае вербовки лиц, достигших 15 лет, но которым не исполнилось еще 18 лет, Конвенция призывает отдавать предпочтение лицам более старшего возраста[8]. Это положение было изменено в дальнейшем в связи с принятием Факультативного протокола 2000 г., повышающего возраст возможного призыва в вооруженные силы до восемнадцати лет.

Факультативный протокол был принят 25 мая 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН и вступил в силу в 2002 г.. К апрелю 2015 г. 159 государств являются участниками данного протокола, в том числе и Россия. Статья 1 Факультативного протокола устанавливает, что лица, не достигшие 18-ти летнего возраста не должны принимать прямого участия в военных действиях в качестве военнослужащих вооруженных сил. Статья 2 запрещает обязательный призыв в вооруженные силы лиц, не достигших 18-летнего возраста. Однако п. 3 ст. 3 допускает добровольный призыв в национальные вооруженные силы. В соответствии со ст. 4 протокола вооруженные группы, ни при каких обстоятельствах не должны вербовать или использовать в военных действиях лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста[9]. Хотелось бы отметить, что на апрель 2015 г. Конвенцию о правах ребенка ратифицировали 195 государств (кроме США и Сомали). Год назад 14 апреля 2014 го. вступил в силу третий Факультативный протокол к Конвенции о прах

---

[7] Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны, от 12 августа 1949 г. (IV ЖК) // СПС «КонсультантПлюс».

[8] Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 44/25 // UN Doc. A/RES/44/25, 20 ноября 1989 г.

[9] Там же.

ребенка о процедуре сообщений (2011 г.). В настоящее время в протоколе участвуют 16 государств. Третий протокол наделяет Комитет по правам ребенка полномочиями принимать и рассматривать индивидуальные жалобы. Жалобы могут подаваться против государств-участниц протокола о нарушениях норм, заключенных в Конвенции о правах ребенка и Факультативных протоколах к нему по отношению к детям. Россия в протоколе не участвует. Украина подписала, но не ратифицировала.

Осуществлением защиты прав детей непосредственно занимаются международные межправительственные и неправительственные организации. К межправительственным международным организациям в рамках ООН по вопросам защиты детей относятся, прежде всего, главные органы ООН (Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности), специализированные органы (ЮНИСНФ), договорные органы (Комитет по правам ребенка), Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о положении детей и вооруженных конфликтов.

В качестве одного из главных органов ООН, активно участвующих в разработке норм в области прав человека, является Генеральная Ассамблея. Согласно ст. 13 Устава ООН Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях «содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии»[10].

По вопросу защиты прав ребенка Генеральная Ассамблея разработала ряд норм: в том числе Всеобщею декларацию прав человека 1948 г. В 1990 г. Генеральная Ассамблея приняла Всемирную декларацию об обеспечении выживания, защиты и развития детей, в 2002 г. – Декларацию и план действий «Мир, пригодный для жизни детей». 1979 г. Генассамблея провозгласила Международным годом ребенка, а период 2001–2010 гг. – Международным десятилетием культуры мира и ненасилия в интересах детей планеты[11]. Помимо международно-правовых документов Генеральная Ассамблея проводит специальные сессии, на которых

---

[10] Устав Организации Объединенных Наций, 1945 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter4.shtml

[11] Рахимов С.Ф. Международно-правовая защита детей в период вооруженных конфликтов в деятельности международных организаций и в практике международных уголовных судебных органов: автореф. дис. … к.ю.н. М., 2010.

обсуждаются проблемы, посвященные положению детей во всем мире. На этих сессиях государства обязаны предоставить полную и достоверную информацию, о том, как обстоят дела в отношении детей у них в стране. В 2002 г. Генеральная Ассамблея в своей резолюции впервые предоставила детям возможность самостоятельно выступать в защиту своих прав. Кроме того, в резолюциях обсуждается и осуждается вопрос вербовки детей или их использование в вооруженных силах, а также другие нарушения, совершаемые в отношении детей.

Совет Безопасности играет не менее значимую роль в сфере защиты прав ребенка в вооруженных конфликтах. В своей резолюции 1261 от 1999 года Совет Безопасности впервые рассмотрел вопрос, непосредственно связанный с детьми и вооруженными конфликтами. Необходимо обратить внимание и на то, что с тех пор Совет Безопасности вплотную решил заняться этим вопросом и принял целый ряд других резолюций: 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011), 2068 (2012), 2143 (2014)[12]. В соответствии с данными резолюциями в 2014 году Генеральный секретарь ООН выступил с докладом, в котором он предоставил информацию о грубых правонарушениях в отношении детей. Доклады Генерального секретаря включают вопросы вербовки и использования детей, убийства детей и нанесения им увечий, изнасилования детей и другие виды сексуального насилия над детьми. А также похищение детей, нападение на школы, больницы, разрушение инфраструктуры и другие нарушения норм международного права в отношении детей во время вооруженных конфликтов. «В докладе Генерального секретаря ООН 2014 г. освещаются глобальные тенденции, касающиеся последствий вооруженных конфликтов для детей в 2013 г., и основные мероприятия и инициативы, связанные с осуществлением соответствующих резолюций Совета Безопасности и выводов его Рабочей группы по проблеме детей и вооруженных конфликтов»[13].

---

[12] Организация Объединенных Наций. Kinder und bewaffnete Konflikte. URL: http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_them/kinder.htm

[13] Доклад Генерального секретаря ООН A/68/878-S/2014/339. «Дети и вооруженные конфликты». Поощрение и защита прав детей. Генеральная Ассамблея, 68 сессия, 2014 г.

В резолюции 1612 (2005) Совет Безопасности просил Генерального секретаря ввести в действие механизм наблюдения и отчетности в отношении детей и вооруженных конфликтов и учредил Рабочую группу для рассмотрения докладов этого механизма. Объектами наблюдения механизма стали, в частности, шесть серьезных нарушений: a) убийство или калечение детей; b) вербовка и использование детей-солдат; c) нападения на школы или больницы; d) изнасилование детей и другие тяжкие виды сексуального насилия над детьми; e) похищение детей; и f) отказ в предоставлении гуманитарного доступа к детям. Рабочая группа формулирует для Совета Безопасности рекомендации о возможных мерах по содействию защите детей, затронутых вооруженным конфликтом, и просит другие органы Организации Объединенных Наций принять меры для поддержки и осуществления резолюции Совета Безопасности[14]. Сторонами в конфликте, фигурирующими в перечнях, содержащихся в приложениях к докладам Генерального секретаря, были согласованы официальные планы действий, преследующие цели выявления и освобождения детей из состава вооруженных сил и предотвращения их дальнейшей вербовки[15].

Вопрос защиты прав детей рассматривается и среди органов, действующих под эгидой ООН. Так например, основными задачами деятельности Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) являются независимые исследования положения детей в различных странах и содействие распространению знаний, а также представление заключений экспертов и докладов относительно осуществления Конвенции о правах ребенка 1989 г. Детский фонд ООН работает в сотрудничестве с правительствами, различными учреждениями ООН и международными организациями, отстаивая выполнение в полной мере Конвенции 1989 г., а также иных международных документов, направленных на защиту прав детей. Особо выделяется сотрудничество ЮНИСЕФ с МОТ в вопросах розыска и увольнения детей из составов вооруженных сил правительственных и неправительственных формирований. Данные вопросы также осве-

---

[14] Международно-правовая защита прав человека в вооруженных конфликтах. Организация Объединенных наций. HR/PUB/11\01. Нью-Йорк и Женева. 2011 г.

[15] См. План действий, представленный Генеральным секретарем (A/59/695−S/2005/72).

щаются в деятельности Комитета по правам ребенка, о чем свидетельствуют примеры рассмотрения указанных вопросов на его последних сессиях[16].

Необходимо упомянуть и о деятельности Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах, которая направлена на защиту прав детей, участвующих в вооруженных конфликтах, а также на взаимодействие с межправительственными и неправительственными организациями, принимающими меры по усилению защиты детей, затронутых вооруженными конфликтами.

К неправительственным организациям следует отнести Международный Комитет Красного Креста (МККК), Международную Амнистию (*Amnesty International*), *Human Rights Watch* (Хьюман Райтс Вотч), Уполномоченного по правам ребенка (в разных государствах).

Международный Комитет Красного Креста уделяет немаловажное значение вопросу привлечения детей к военной службе. И старается предотвратить такие случаи путем создания определенных правовых стандартов и осуществления деятельности на местах. МККК несколько раз выступал экспертом на конференциях, посвященных развитию основных документов международного гуманитарного права, регулирующих вопросы защиты детей во время вооруженных конфликтов.

Со своей стороны, Международная Амнистия обращает внимание человечества на факты нарушения прав человека. Она систематически публикует доклады и периодические издания по вопросам защиты прав человека, в которых приводятся случаи нарушений прав человека в отдельных странах, выступает против нарушений прав человека, совершаемых как правительственными силами, так и вооруженными формированиями, защищает права детей в зоне вооруженных конфликтов[17].

Хьюман Райтс Вотч является одной из самых больших организаций по защите прав человека. Она также внесла немалый

---

[16] Рахимов С.Ф. Международно-правовая защита детей в период вооруженных конфликтов в деятельности международных организаций и в практике международных уголовных судебных органов: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2010.
[17] Там же.

вклад в развитие института защиты прав ребенка в период вооруженных конфликтов.

Уполномоченный по правам ребенка, как особый механизм защиты прав детей, довольно распространенный институт омбудсменов по правам ребенка и действует во многих странах мира. Так, например, должность Уполномоченного по правам ребенка установлена в Российской Федерации (им является Павел Астахов), во Франции, Германии, Австрии, Бельгии, Норвегии, Польши, Финляндии и др.

Следует обратить внимание также и на деятельность судебных органов. В особенности на деятельность Международного уголовного суда (МУС). Так было принято решение в 2012 г. по делу Томаса Лубанга. Томас Лубанга Дьило обвинялся в соответствии со ст. 8 (2) (e) (vii) Римского статута в наборе и вербовке детей в возрасте до 15 лет в состав вооруженных групп как лидер «Патриотических сил освобождения Конго» и их использовании для активного участия в боевых действиях в контексте вооруженного конфликта немеждународного характера в период 2002–2003 гг. Судебной палатой I Т. Лубанга был приговорен к 14 годам лишения свободы[18]. Это было первое решение, вынесенное МУС с момента начала функционирования данного судебного органа.

Комитет по правам ребенка почти сразу же опубликовал свой ответ по этому решению. В своем ответе Комитет поддержал решение МУС. Председатель Комитета г-н Жан Зерматтен признал вердикт МУС большим скачком вперед в том, чтобы положить конец безнаказанности за вербовку и использование детей в вооруженных конфликтах. Это сигнал для всех тех, кто до сих пор совершают тяжкие преступления в отношении детей. И теперь настало время правосудия и наказания всех виновных лиц. Это знаковое событие по привлечению виновных лиц к ответственности на самом высоком уровне правосудия по предотвращению вербовки и использования детей[19].

---

[18] См.: Мустафаева М.М. Вербовка и использование детей-солдат как серьезное нарушение международного гуманитарного права // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2013. № 2.

[19] Организация Объединенных Наций. Комитет по правам ребенка. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs59.htm

Однако, несмотря на все многообразие международно-правовых актов и на весь механизм по защите прав детей в вооруженных конфликтах, регулирующих правовое положение и гарантирующих каждому ребенку защиту этих прав, необходимо выделить следующие актуальные проблемы детей в период вооруженных конфликтов:

- Прямое участие детей в вооруженных конфликтах, в качестве солдат, в качестве завербованных лиц или в качестве живого щита, в качестве смертников.
- Легкая доступность стрелкового оружия и как следствие рост случаев использования детьми видов такого оружия в вооруженных конфликтов.
- Сексуальная эксплуатация детей (изнасилование и другие надругательства сексуального характера над детьми).
- Реализация программ постконфликтной реабилитации и последующей реинтеграции детей[20].

Постконфликтная реабилитация детей является довольно насущной проблемой, так как дети получают психологическую травму, являясь не только непосредственными, но и косвенными участниками вооруженных конфликтов. Они нуждаются в помощи, поддержке по восстановлению и полной реинтеграции в общество. В своем докладе Специальный представитель Генерального секретаря ООН предложил создать национальные комиссии по делам детей, затронутых военными действиями, особенно в постконфликтных ситуациях для обеспечения того, чтобы интересы детей полностью учитывались. Реабилитация детей и их развитие должны стать одним из ключевых компонентов всех программ постконфликтного восстановления, ибо вложение сил и средств в детей и молодежь является наилучшим способом обеспечения долгосрочного мира и безопасности. Необходимо обеспечить их всеми ресурсами и благами, которые будут способствовать и содействовать их развитию, образованию и восстановлению как физическому, так и психологическому.

---

[20] Рахимов С.Ф. Международно-правовая защита детей в период вооруженных конфликтов в деятельности международных организаций и в практике международных уголовных судебных органов: автореф. дис. … к.ю.н. М., 2010.

Для решения данных проблем необходимо осуществить взаимосвязь уполномоченных по правам ребенка в различных странах и Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о положении детей и вооруженных конфликтах для проведения обучения детей правилам поведения во время вооруженных столкновений; необходимо, чтобы государства-участники приняли соответствующее национальное законодательство о запрещении вербовки детей, а правительства государств, где происходят военные действия, должны предпринять все меры по предотвращению вербовки детей в те или иные вооруженные силы и группы. Кроме этого, необходимо разработать определенные правила и процедуры, регламентирующие механизмы взаимодействия между международными и региональными организациями для более оперативного реагирования и оказания соответствующей помощи и поддержки детям, оказавшимся втянутыми в вооруженный конфликт[21]; для повышения эффективности взаимодействия и сотрудничества международных межправительственных и неправительственных организаций в постконфликтной реабилитации следует принять Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка 1989 г., касающийся постконфликтной реабилитации детей, учитывающий современную ситуацию и проблемы реинтеграции в общество детей, принимавших участие в вооруженных столкновениях.

Международное сообщество должно предпринять все усилия и гарантировать исполнение всех норм международного характера, касающихся защиты прав детей в период вооруженных конфликтов.

---

[21] Рахимов С.Ф. Международно-правовая защита детей в период вооруженных конфликтов в деятельности международных организаций и в практике международных уголовных судебных органов: автореф. дис. … к.ю.н. М., 2010.

50 ЛЕТ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИМ ПРИНЦИПАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА (исторический контекст и применение в международном гуманитарном праве)

Мухамадиев Даврон Мансурович

Глава Регионального Представительства Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в России, доктор медицинских наук

В 2015 г. Международное Движение Красного Креста и Красного Полумесяца отмечает 50 лет со дня принятия Основополагающих Принципов Красного Креста и Красного Полумесяца.

Основополагающими Принципами Красного Креста и Красного Полумесяца являются:

- Гуманность,
- Беспристрастность
- Нейтральность
- Независимость
- Добровольность
- Единство
- Универсальность

Рассматривая истоки и историю возникновения Основополагающих принципов Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (здесь и далее «Основополагающие Принципы»), следует отметить, что их формирование тесно взаимосвязано с историей Красного Креста и Красного Полумесяца, а именно с возникновением Женевских конвенций, образующих ядро Международного Гуманитарного Права.

В 1863 г. было принято решение создать Международный Комитет Красного Креста и Швейцария и ряд стран Европы, поддержали идею Анри Дюнана, *«о создании в каждой стране независимой, нейтральной организации, которая бы в военное время оказывала помощь раненным и больным на поле боя».* Эти и другие положения легли в основу 1-й Женевской Конвенции, к которой затем присоединились и другие страны мира.

В 1867 г. указанные положения поддержала и Россия, создав Российский Красный Крест. В 1949 г. были приняты три остальные Женевские конвенции, и в 1977 г. два Дополнительных Протокола к ним.

В настоящее время практически все государства мира являются участницами Женевских конвенций, а национальные общества Красного Креста или Красного Полумесяца созданы и функционируют в 189 странах и являются членами Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

С развитием международного гуманитарного права (МГП) развивалось понимание и практическое применение Основополагающих принципов КК и КП национальными обществами. Так, еще в 1875 г., Густав Монье рекомендовал, чтобы Красный Крест придерживался следующих четырех принципов:

- Предусмотрительность, означающая заблаговременную готовность;
- Солидарность, или взаимные связи между национальными обществами различных стран;
- Централизация, или одно национальное общество на страну;
- Взаимность, т.е помощь пострадавшим вне зависимости от национальности.

В 1921 г. переработанные Статуты МККК были видоизменены и образовали четыре Основополагающих принципа: беспристрастность, политическая, религиозная и экономическая независимость, универсальность Движения и равенство его членов.

В 1955 г. Жан Пикте определил и проанализировал все ценности, которые ведут деятельность Движения. Он записал 17 принципов в две категории:

- Основополагающие принципы, которые выражают саму причину существования Движения, вдохновляя и влияя на все, что оно делает;
- Основные принципы, которые затрагивают структуру Движения и того, как оно работает

Семь основополагающих принципов в том виде, в котором представлены сегодня, были единогласно приняты в 1965 г. 20-й международной конференцией Красного Креста и Красного

Полумесяца, которая также постановила, что они должны быть торжественно зачитаны на открытии каждой Международной Конференции.

Следует отметить, что Международная Конференция Красного Креста и Красного Полумесяца является высшим органом Движения, в котором помимо его составных частей: МККК, Федерации и национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца принимают участие также и представители государств – участниц Женевских конвенций. Таким образом, все резолюции, принимаемые на этом высоком форуме, являются общим решением не только для наших национальных обществ, но и для государств, подписавших Женевские конвенции, и которые принимают обязательства всецело следовать реализации резолюций указанных конференций.

Настоящая статья освещает применение Основополагающих Принципов в нашей повседневной деятельности.

ГУМАННОСТЬ
Международное Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, порожденное стремлением оказывать помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне предотвращать и облегчать страдания человека. Движение призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами.

Данное положение записано как в Уставе Международного Движения КК и КП, так и в Уставе МФОККиКП, а также отражено в уставных документах национальных обществ красного креста и красного полумесяца и определяет главную цель и миссию Движения *«Предотвращать и облегчать страдания человека, защищать его жизнь, здоровье и человеческое достоинство»*. Важно отметить, что за последние 150 лет роль национальных обществ заметно расширилась: кроме оказания помощи в условиях вооруженного конфликта, они занимаются оказанием помощи пострадавшим в результате крупных бедствий природного и техногенного характера, активно содействуют предотвращению и ликвидации инфекционных заболеваний и оказывают помощь при массовых

вынужденных перемещениях населения. Востребованность в нашей помощи, к сожалению, возрастает, за последние 30 лет число стихийных бедствий возросло в несколько раз и если в 1970 году их число составляло 90, то в 2010 году – 500. Растет число эпидемий таких инфекционных заболеваний как ВИЧ, туберкулез, в настоящее время идет борьба с вирусом Эболы. Войны, конфликты и кризисы, сопровождающиеся большим количеством перемещенных лиц, диктуют нам необходимость в активной мобилизации ресурсов для оказания помощи наиболее уязвимым категориям.

БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ
Движение не проводит никакой дискриминации по признаку национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Оно лишь стремится облегчать страдания людей, и в первую очередь, тех, кто больше всего в этом нуждается.

Основным и непременным условием нашей помощи является её беспристрастный характер: к примеру, в России в настоящее время прибывает более 10 миллионов мигрантов из разных стран мира. Кому в первую очередь адресована наша помощь? Представителям тех или иных стран, политических, религиозных или национальных групп? Конечно нет, страна, регион или принадлежность к какой либо национальности, расе, религии или партии для нас не имеет никакого значения, приоритетом являются нужды и потребности человека, и наша помощь предоставляется тем, кто более всего в ней нуждается.

НЕЙТРАЛЬНОСТЬ
Чтобы сохранить всеобщее доверие, Движение не может принимать чью-либо сторону в вооруженных конфликтах и вступать в споры политического, расового, религиозного или идеологического характера.

Принцип нейтральности имеет исключительное значение в деятельности наших национальных обществ, так как позволяет сохранять и развивать доверительные отношения между сторонами в целях обеспечения доступа к уязвимому населению, нуждающемуся в нашей помощи. В 2011 г. Международная Конференция КК и КП приняла резолюцию, подчеркивающую необходимость обеспечения доступа медицинского персонала, а также

сотрудников и добровольцев КК и КП к населению в зоне вооруженного конфликта. Именно принцип нейтральности формирует доверие сторон вовлеченных в конфликт, и предоставляет возможность медицинским службам и обществам красного креста и красного полумесяца осуществлять свои гуманитарные задачи, исключительно при согласии всех заинтересованных сторон. Именно поэтому, мы не вступаем в какие – либо дискуссии и не даем оценок по политическим, идеологическим, религиозным и расовым вопросам, соблюдая нейтральную позицию и сохраняя доверие сторон.

НЕЗАВИСИМОСТЬ
Движение независимо. Национальные общества, оказывая своим правительствам помощь в их гуманитарной деятельности и подчиняясь законам своей страны, должны тем не менее всегда сохранять автономию, чтобы иметь возможность действовать в соответствии с принципами Красного Креста.

Принцип независимости также восходит к истокам создания Красного Креста и Женевских конвенций, так как обозначает роль национальных обществ, как независимых структур, которые призваны оказывать помощь правительствам своих стран в решении задач гуманитарного характера. В данном случае, национальное общество выступает в качестве партнера государства, обеспечивающего вспомогательную роль. Во всем мире, национальные общества и органы государственной власти согласовывают четко определенные роли и обязанности в отношении осуществления мероприятий по снижению рисков и борьбе со стихийными бедствиями, программ в области здравоохранения и в социальной сфере, продвижения принципов МГП и действенного законодательства о стихийных бедствиях, а также гуманитарных ценностей. В дополнение к своей роли оказания помощи гражданскому населению в военное время, национальные общества помогают пострадавшему гражданскому населению и поддерживают в соответствующих случаях медицинские службы вооруженных сил.

Это особое взаимоотношение признается как в национальном, так и в международном законодательстве, в частности «Закон об общественных объединениях» также четко регламентирует взаимоотношения государства и общественных организаций, в том

числе и Российского Красного Креста основанное на принципах автономии, и это представляет собой одну из главных характерных особенностей, которые отличают национальные общества от НПО и других организаций гражданского общества, которые предоставляют гуманитарные услуги.

Необходимо отметить, что вспомогательный статус – это сбалансированное отношение с взаимными обязанностями и обоюдными преимуществами, и существует необходимость в интенсивном диалоге между национальным обществом, правительством и его органами власти на всех уровнях для обеспечения правильного понимания потребностей и ограничений друг друга.

ДОБРОВОЛЬНОСТЬ

В своей добровольной деятельности по оказанию помощи Движение ни в коей мере не руководствуется стремлением к получению выгоды.

Добровольцы – это основа деятельности обществ Красного Креста и Красного Полумесяца во всем мире. Анри Дюнан и Николай Пирогов были первыми добровольцами, сплотившими вокруг себя первых единомышленников для оказания помощи жертвам войны. За 150 лет наше Движение превратилось в крупнейшую в мире гуманитарную сеть, поскольку оно пользуется поддержкой миллионов преданных его идеям добровольцев и приверженных делу сотрудников на местах, охватывая почти каждую страну и территорию в мире. Численное соотношение сотрудников и добровольцев всегда в значительной мере в пользу наших добровольцев. Так, например, Российский Красный Крест насчитывает более 80 000 добровольцев, в то время как оплачиваемый персонал составляет лишь 250–300 человек. В целом в мире, сегодня более 13 миллионов активных добровольцев, и их вклад неоценим, ведь они в первую очередь члены своих сообществ, хорошо знающих нужды и потребности жителей своих поселков и всегда готовы прийти на помощь. Например, с первых дней масштабного наводнения на Дальнем Востоке, Хабаровское региональное отделение Российского Красного Креста мобилизовало более 200 добровольцев которые вместе с другими жителями Хабаровска стояли живой

цепью удерживая потоки воды, спасая город от затопления. Сегодня в Хакасии, более 100 добровольцев оказывают помощь людям, попавшим в беду. В разных уголках земного шара, добровольцы Красного Креста и Красного Полумесяца самоотверженно осуществляют гуманитарную деятельность, зачастую в сложных и опасных условиях. За четыре года гуманитарного кризиса в Сирии значительное число добровольцев погибло при исполнении служебных обязанностей, недавно число тех, кого мы потеряли в Сирии составило 50 человек, в Йемене, в первые же дни противостояния погибли 2 наших молодых добровольца- два брата из одной семьи. С начала украинского кризиса, около 10 добровольцев Украинского Красного Креста получили ранения оказывая первую помощь пострадавшим, там же трагически погиб и наш коллега – делегат Международного Комитета Красного Креста. Наши добровольцы, так же как и население в зонах чрезвычайных ситуаций нуждается в защите. Такую защиту в соответствии с международным гуманитарным правом предоставляет эмблема красного креста и красного полумесяца, которая не может быть объектом нападений или насилия. Поэтому мы неустанно обращаемся к государствам с призывом уважать эмблемы красного креста и красного полумесяца.

ЕДИНСТВО
В стране может быть только одно национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца. Оно должно быть открыто для всех и осуществлять свою гуманитарную деятельность на всей территории страны.

Принцип единства также уходит корнями в положения Женевских конвенций, где указано, что каждое государство создает нейтральную независимую организацию красного креста (или красного полумесяца). Поэтому, принцип территориальности имеет первостепенное значение в повседневной деятельности наших национальных обществ. Необходимо отметить, что в отличие от других неправительственных организаций, общества красного креста или красного полумесяца создаются в странах на основе соответствующего государственного акта, где указывается что национальное общество создается и функционирует в стране на основе Женевских конвенций. К примеру, за 148 – летнюю историю

Российского Красного Креста, вне зависимости от формы государственного управления, каждое правительство подтверждало и подтверждает приверженность Основополагающим принципам КК и КП, издавая соответствующий государственный акт, подтверждающий, что Российский Красный Крест является единственным национальным обществом красного креста, осуществляющим деятельность на всей территории страны.

Что же касается деятельности за пределами страны, нужно отметить, что гуманитарные инициативы национальных обществ на международном уровне координируются Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. При этом, очень важно, что указанная помощь должна предоставляться с согласия принимающего национального общества, на основе оценки нужд и потребностей. Так, сегодня более 20 национальных обществ оказывают помощь Украинскому Красному Кресту по оказанию помощи внутренне перемещенным лицам, одним из первых на просьбу наших украинских коллег откликнулся Российский Красный Крест.

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ
Движение является всемирным. Все национальные общества пользуются равными правами и обязаны оказывать помощь друг другу.

В статье уже отмечалось, что Международное Движение Красного Креста и Красного Полумесяца является самой крупной гуманитарной сетью в мире, и Международная Федерация объединяет 189 национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Вне зависимости от уровня развития страны, ее положения в мире, члены Международной Федерации КК и КП пользуются равными правами, каждые два года представители национальных обществ собираются вместе на заседание своего высшего органа – Генеральной Ассамблеи, для обсуждения глобальных гуманитарных вопросов.

Международная солидарность – главный посыл нашей деятельности. Если в какой–то стране случается беда: крупные бедствия, войны, кризисы, каждое национальное общество откликается и готово оказать необходимую помощь.

Например, вслед за распадом СССР, когда Россия и страны СНГ оказались в сложной социально-экономической ситуации, появилось большое число социально незащищенных групп населения, началась вспышка туберкулеза, в разы превышавшая прежние советские показатели, более десятка партнерских национальных обществ: Американский КК, Голландский КК, Датский КК, Норвежский КК, Финский КК, Шведский КК, Японский КК и т.д., протянули руку помощи российскому народу.

Сейчас, Российский Красный Крест, руководствуясь принципами гуманности и универсальности, протягивает руку помощи и участвует в поддержке Экстренных Воззваний о помощи, выпускаемых МФОККиКП. В 2011 г. помощь в сумме более 1,5 млн дол. США была оказана Японии в связи с аварией на АЭС в Фукусиме и последствиями цунами, в 2014 г. РКК откликнулся на призыв Федерации помочь населению Сербии в борьбе с последствиями масштабного наводнения, и таких примеров можно привести очень много.

Мы видим своей первостепенной задачей распространение информации о принципах и ценностях нашего Движения. В течение 2015 года все национальные общества в мире, и в частности Российский Красный Крест проводят кампании, лекции, встречи, беседы направленные на повышение информированности населения и в первую очередь молодежи в данных вопросах.

Мы активно работаем с экспертным сообществом, университетами. В течение ряда последних лет наше представительство тесно взаимодействует с кафедрой международного права Российского Университета Дружбы Народов. Кафедра объединяет сильную команду профессионалов под руководством профессора Аслана Хусейновича Абашидзе, специалиста международного права, признанного во всем мире, членом Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Все наши совместные мероприятия носят исключительно инновационный характер, направленный на повышение интереса студентов и молодых специалистов в сфере международного права к прикладным аспектам его применения. В 2014 г. впервые в России и СНГ мы провели учебную сессию: «Модель Генеральной Ассамблеи Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца», в ходе которой более 40 молодых специалистов из различных стран

мира обсуждали резолюции высшего органа нашей международной организации. Студенты и магистры кафедры проходят практику в стенах нашего представительства, где получают опыт и необходимые навыки для своей дальнейшей профессиональной деятельности.

Мы уверены, что 50-летие Основополагающих Принципов Красного Креста и Красного Полумесяца станет хорошей возможностью для расширения аудитории ученых, профессионалов в сфере международного права и позволит привлечь интерес населения в целом к нашей гуманитарной деятельности.

ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗИРОВАННЫЕ КОНФЛИКТЫ НЕМЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА: ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ

Смирнов Михаил Гурамович

доцент кафедры гражданского права РГУНГ им. Губкина
119991, Москва, Москва, Ленинский просп., д. 65, корп. 1

Прогрессивное развитие международного права и развитие международных отношений в XX в. создали условия для правового регулирования военных конфликтов. В начале XX в. был подписан ряд конвенций, устанавливающих правила войны, средства и методы её ведения, прежде всего, следует упомянуть Гаагские конвенции о законах и обычаях войны 1907 г. Таким образом, уже в начале XX в. наметилась тенденция к сужению арсенала средств и методов, которые могли использовать воюющие стороны. Действительно, для человечества было большим достижением создание гуманитарного права, введение войны, по сути, наивысшего из антигуманных действий, в рамки правового поля. Был создан ряд международных организаций, прежде всего, Международный комитет красного креста (МККК), который за годы развития, с 1864 г., по праву занял ведущее место в мире среди организаций гуманитарной направленности. Всё вышеперечисленное способствовало гуманизации вооружённых конфликтов, снижению ожесточенности и бескомпромиссности войн. Один из основателей международного гуманитарного права, профессор Фридрих Мартенс, считал, что кодификация гуманитарного права является «единственным средством отнять у войны ее зверский характер и ограничить связанные с ней бедствия»[1].

Завершение Первой мировой войны привело к появлению ряда новых сложностей, касавшихся как средств и методов ведения войны (к примеру, возникновение химического и бактериологического оружия), так и проблем защиты жертв войны, прежде всего, военнопленных. Следует отметить, что и само понятие войны, после создания договора об отказе от войны в качестве орудия

[1] Мартенс Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. 1874–1878 гг. СПб.: Тип. М-ва путей сообщения (А. Бенке), 1879. С. 44.

национальной политики (Пакта Бриана-Келлога 1928 г.), претерпело существенные изменения. Одной из задач Лиги Наций было всеобщее прекращение войн, о чём прямо говорилось в ст. 11 Устава Лиги: «Определенно объявляется, что всякая война или угроза войны, затрагивает ли она прямо, или нет, кого-либо из Членов Лиги, интересует Лигу в целом и что последняя должна принять меры, способные действительным образом оградить мир Наций». Однако уже в 8-й статье Устава, была обозначена проблема, которая до сих пор не теряет своей актуальности: «...частное производство снаряжения и военного материала вызывает серьезные возражения, Члены Лиги поручают Совету дать заключение о мерах, способных устранить его пагубные последствия...»[2]. И если Женевские конвенции 1929 г. существенно укрепили защиту военнопленных, то квалификация вооруженного конфликта (в первой половине XX в. был более распространён термин «война») оставалась прежней, когда предполагались военные действия между государствами.

Одной из первых сложностей, заставившей обратить внимание на недостаточность понятия «война» и, позднее, «вооруженный конфликт», была проблема квалификации войны в Испании 1936–1939 гг.. С одной стороны, в конфликте участвовали войска Второй испанской республики, законного правительства Испании, с другой – мятежники-путчисты под командованием генерала Франсиско Франко. Налицо была обычная гражданская война, как она и была квалифицирована Лигой наций. Однако, уже в 1936 г. в конфликт вмешиваются сверхдержавы – СССР поддерживает коммунистическую партию Испании, которая лидирует в органах власти Второй республики. Против Второй республики выступает Португалия, к которой позднее присоединяются Германии и Италия. Степень вмешательства во внутренний вооружённый конфликт (тогда использовался термин «гражданская война» – Guerra Civil Española) такова, что Германия формирует экспедиционный корпус «Легион Кондор», также действует Итальянский экспеди-

[2] См.: Версальский мирный договор / полный перев. с фр. под ред. Ю.В. Ключникова и А.Сабанина. М.: Издание Литиздата НКИД, 1925. С 7–15.

ционный корпус, и «Легион Вириатос» Португалии[3]. Значительное количество советских произведений о войне в Испании создаёт впечатление о массовом вмешательстве СССР в конфликт, однако число военных специалистов за всё время войны не превышало 2 тысяч человек. Для сравнения, германский «Легион Кондор» насчитывал более 5 тысяч человек постоянного состава. Кроме того, из добровольцев из различных стран Правительство Второй республики создало 7 интернациональных бригад, общим количеством до 35 тысяч человек[4]. Квалификация участников боевых действий как добровольцев представляется достаточно обоснованной, поскольку тема интербригад подробно освещалась как в прессе, так и в последующей мемуарной литературе и даже в художественных произведениях, например, у Эрнеста Хемингуэя.

Отдельной проблемой испанской гражданской войны была так называемая политика невмешательства сверхдержав. 25 июля 1936 г. Франция под давлением Великобритании неожиданно объявила о «невмешательстве в испанские дела» и разорвала договор о поставках оружия в республику. Сочувствовавшие испанским республиканцам французский премьер-министр Леон Блюм и министр авиации Пьер Кот отправили тем лишь небольшую партию устаревших самолётов без оружия. 8 августа Франция объявила о полном эмбарго на ввоз оружия в Испанию. 24 августа крайне несовершенное соглашение о «невмешательстве» подписали все европейские государства, 9 сентября в Лиге наций начал работу специальный «Комитет невмешательства в испанские дела»[5].

Интересной оказалась позиция Правительства США, которое объявило о своём нейтралитете, а в дальнейшем – внесло изменения в закон о нейтралитете 1935 года, распространив действие этого закона на страны, в которых идёт гражданская война. 8 января 1937 года правительство США наложило эмбарго на экспорт оружия в Испанию и аннулировало все ранее заключённые с Испани-

---

[3] См. подробнее: Испанская революция 1931–1939 // Большая Российская Энциклопедия / ред.-кол., гл.ред. Ю. С. Осипов. Т. 12. М., 2008. С. 73–76.

[4] Советская военная энциклопедия: в 8 т. / под ред. Н. В. Огаркова. Т. 5. М.: Воениздат, 1978. С. 549–552.

[5] Михайленко В.И. Новые факты о советской военной помощи в Испании. С. 18–46.

ей соглашения о приобретении оружия в США[6]. Вместе с тем, закон 1937 г. дал право президенту запрещать вывоз сырья и военных материалов, но не распространялся на те товары, которые покупались в США за наличные деньги и вывозились флотом покупателя. 4 ноября 1939 г. был принят новый закон о нейтралитете. Он также признавал принцип «плати наличными и увози».

Следует также отметить, что ряд государств принял до начала Второй мировой войны соответствующие документы (в том числе и в виде односторонних заявлений и деклараций) о нейтралитете во время войны, а некоторые государства объявили о постоянном нейтралитете[7].

Испанский конфликт, безусловно являвшийся гражданской войной, одновременно имел и черты международного конфликта. Прежде всего, можно с основанием предположить, что именно вмешательство сверхдержав в конфликт, в корне поменяло и его интенсивность, и его идеологическую сторону. Количество жертв было бы во много раз меньше, борьба нацистской и коммунистической идеологий не отразилась бы на долгие десятилетия на политическом режиме страны. Именно вмешательство сверхдержав привело к потере авторитета Лиги Наций и конечному краху системы международной безопасности. По большому счёту, можно сказать, что испанская гражданская война очертила неразрешимые противоречия между сверхдержавами и продемонстрировала их готовность принести в жертву международную безопасность в угоду политическому эгоизму.

В дальнейшем, черты испанской войны неоднократно можно было обнаружить в различных внутренних войнах на всех континентах. Начавшаяся после Второй мировой войны «холодная война» лишь усилила вмешательство сверхдержав во внутренние конфликты. Многочисленные антиколониальные войны стали ареной борьбы различных государств.

Можно лишь предположить, какое будущее ждало бы Корею в 1950 году, не вмешайся в ситуацию сверхдержавы. Тем более

---

[6] История внешней политики СССР: в 2 т. Т. 1: 1917-1945 / ред. А.А. Громыко, Б.Н. Пономарев. 5-е изд. М.: Наука, 1986. С. 322.

[7] См. подробнее: Нейтралитет в международном праве / О.И. Тиунов. Пермь, 1968. 80 с.

интернационализированным выглядел Вьетнамский конфликт 1964–1975 гг., в котором регулярные вооружённые силы США и их союзников сражались с Северным Вьетнамом, который, с другой стороны, поддерживали социалистические страны, в первую очередь СССР и КНР. Северный Вьетнам, в свою очередь, активно поддерживал внутренние группировки коммунистов Южного Вьетнама, которые являлись мятежниками с точки зрения Правительства Южного Вьетнама. Следует отметить положительную роль МККК, который с 1965 г. настаивал на соблюдении всеми сторонами конфликта норм международного гуманитарного права[8].

Наконец, ставший уже классическим пример соперничества сверхдержав «холодной войны», Афганская война 1979-1989 годов. Безусловно, прямое противостояние не имело места, однако финансирование антиправительственных сил Афганистана, например, известная сейчас операция ЦРУ США «Циклон», многочисленные поступления военного снаряжения и экипировки через различные международные неправительственные организации, общие суммы всех выделенных на конфликт средств доходили до нескольких миллиардов долларов в год. В поддержке т.н. моджахедов принимали активное участие практически все капиталистические страны, а также КНР[9]. Следует констатировать, что без иностранного вмешательства, конфликт в Афганистане не продлился бы так долго и не был бы таким разрушительным. Забегая вперёд, можно сказать, что и в настоящее время проблема внутренней безопасности Афганистана во многом имеет интернационализированную основу[10].

Современные конфликты, несмотря на окончание «холодной войны», по-прежнему угрожают безопасности многих стран. Как и в годы «холодной войны» в большинстве современных конфлик-

---

[8] «Respect for the rules of humanity in Vietnam», International Review of the Red Cross, No. 53, August 1965. P. 417.

[9] См. подробнее: Трагедия и доблесть Афгана / А.А. Ляховский. 2-е изд., перераб. и дополн. Ярославль: ООО Норд, 2004. 800 с.

[10] Стюарт Дж.Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализированного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного креста: сборник статей. 2003. С. 163.

тов принимают участие иностранные государства, поддерживающие те или иные силы. В ряде случаев наблюдается весьма опасная картина, как, например, в Сирийском конфликте, когда часть государств – членов ООН участвует на стороне оппозиции, которая признана законной властью, а другие государства продолжают признавать первоначальное правительство Сирии и помогают ему. Ситуация имеет значительное сходство с вышеописанной гражданской войной в Испании. Следует высказать предположение, что сирийский конфликт стал признаком кризиса современной системы международной безопасности, которая длительное время реализовывалась в рамках ООН. Остаётся лишь надеяться, что последствия не будут столь разрушительны, как произошло после окончания гражданской войны в Испании и краха Лиги Наций.

Длительное время термин «вооружённый конфликт» не предполагал разделения на внутренний и международный. Считалось, что создание категории внутреннего вооружённого конфликта приведёт к возможности вмешательства во внутренние дела государств, что представлялось странам-участникам ООН неприемлемым. Однако усилиями МККК и при поддержке ООН к Женевским конвенциям 1949 г. в 1977 г. были приняты два дополнительных протокола. Второй протокол расширял сферу действия международного гуманитарного права на внутренние вооружённые конфликты.

Следовательно, появилась возможность квалифицировать внутренний, немеждународный вооружённый конфликт. Среди признаков, характеризующих немеждународный вооруженный конфликт, отличающих его от международного вооруженного конфликта выделяют следующие: 1) наличие враждебных организованных действий между противоборствующими силами. Этот критерий основан на положении ст. 3 Женевских конвенций; его признаком являются политические цели противоборствующих сил. Немеждународный вооруженный конфликт отличается от международного вооруженного конфликта юридическим статусом противостоящих сторон: участники конфликта – это не суверенные государства, а правительство одного государства, вступившее в конфликт с вооруженной группировкой на своей территории. В международном вооруженном конфликте обе воюющие стороны являются субъектами международного права, в то время как в

гражданской войне суверенное государство – это только одна воюющая сторона. Как следует из практики, возникают ситуации вооруженных конфликтов, когда две вооруженные группировки сражаются друг с другом без вмешательства вооруженных сил существующего правительства; 2) применение оружия. Предполагается, что во враждебных действиях должны участвовать «вооруженные силы», включая и полицейские части, которые использует правительство; повстанческие силы также используют оружие; 3) коллективный характер выступлений. Любые анархистские, бандитские выступления против правительства, случаи нарушения внутреннего порядка, действия, влекущие возникновение обстановки внутренней напряженности, такие, как беспорядки, не могут быть отнесены к категории немеждународного вооруженного конфликта; 4) минимум организации. Это требование в большей степени относится к повстанцам, которые должны иметь власть, ответственную за поведение повстанческих сил. Возникшая власть должна быть признана повстанцами и эффективно действовать на определенной территории государства. На занятых повстанцами территориях государственная власть двойственна, там имеются две юридически действующие силы: законное правительство и власть повстанцев; 5) определенная продолжительность конфликта. Принято считать, что отдельные спорадические выступления мало организованной группы не могут квалифицироваться как вооруженный конфликт. Кроме того, конфликт должен быть непрерывным; 6) контроль над частью территории государства. Это один из определяющих критериев. Повстанцы должны не только владеть частью территории соответствующего государства, но и осуществлять над ней свой контроль, который позволял бы им организовывать и вести военные действия[11]. Контроль должен быть достаточным для того, чтобы позволить проводить непрерывные и согласованные военные действия и применять Протокол II, например, ухаживать за ранеными и больными или задерживать пленных и соответствующим образом обращаться с ними, как это пре-

[11] См. подробнее: Комментарий к Дополнительному протоколу II к Женевским конвенциям 1948 г. М., 1998. С. 20; Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989. С. 49–50.

дусмотрено в ст. 4 («Основные гарантии») и в ст. 5 («Лица, свобода которых ограничена»).

Уже в 1948 г. Международный Комитет Красного Креста (МККК) представил доклад, где рекомендовал применять в полном объеме международное гуманитарное право в соответствии с Женевскими конвенциями «во всех случаях вооруженных конфликтов, которые не носят международного характера, особенно в случаях гражданской войны, колониальных конфликтов или религиозных войн, которые могут происходить на территории одной или нескольких Высоких Договаривающихся Сторон»[12].

В дальнейшем, в 1971 г. Комитет представил на Конференции правительственных экспертов проект нового положения, которое гласило «когда в случае вооруженного конфликта немеждународного характера одна или другая сторона или обе стороны извлекают выгоду из участия в конфликте вооруженных сил, предоставляемых третьей стороной, участвующие в конфликте стороны должны в полном объеме соблюдать международное гуманитарное право, применимое в период вооруженных конфликтов международного характера»[13]. Аналогичные предложения последовали от МККК в 1977 и в 1978 гг.[14] Однако предложения об объединении вооружённых конфликтов в одну категорию и создании единого стандарта в области защиты жертв войны оказалось невостребованными.

Следует констатировать, что в ситуации «холодной войны» сверхдержавы практически всегда оказывались участниками гражданских войн, поддерживая повстанцев или правительство. Было необходимо дать квалификацию, прежде всего действиям по поддержке повстанцев, когда не было прямой агрессии вооружённых сил заинтересованного государства. Ситуация сдвинулась с тради-

---

[12]J. Pictet (ed.), Commentaries on the Geneva Conventions of 12 August 1949, Vol. III: Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, ICRC, Geneva, 1960. P. 31.

[13] Международный Комитет Красного Креста, Report on the Work of the Conference of Government Experts, Geneva, 1971. P. 284.

[14] См., например: Акты дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, Краткие отчеты пленарных заседаний Конференции (CDDH/ SR.10). 1978. С. 91.

ционного дихотомического подхода после известного «дела Иран-Контрас». В 1986 г. Никарагуа, на территории которой с 1980 г. шла гражданская война, инициировала дело в международном суде ООН против США по обвинению последних в финансировании и подготовке мятежников-«контрас»[15]. Дело получило огласку в связи со скандалом в США, когда выяснилось, что ЦРУ, через нескольких сенаторов Конгресса, финансировало поставки оружия в Иран через подконтрольные частные компании, а вырученные деньги направляло на подготовку боевиков для оппозиции Никарагуа. Ситуация усугублялась тем, что в США действовал запрет Конгресса на финансирование как повстанцев в Никарагуа, так и Исламской республики Иран. Международный суд, с одной стороны, признал США участниками и организаторами действий контрас. С другой стороны, суд «...не считает, что финансовая помощь, оказанная Соединенными Штатами контрас, дает основание для заключения о том, что эти силы подчинены Соединенным штатам до такой степени, что всякие действия, предпринятые ими, можно приписывать Соединенным Штатам. Суд считает, что контрас остаются ответственными за свои действия и что Соединенные Штаты несут ответственность не за действия контрас, а за свое поведение по отношению к Никарагуа, включая поведение в отношении действий контрас»[16]. Вместе с тем, суд пришёл к выводу, что «...для того, чтобы поднять вопрос о юридической ответственности Соединенных Штатов за это поведение, нужно было бы в принципе доказать, что это государство осуществляло эффективный контроль за действиями военного или полувоенного характера, в ходе которых были якобы совершены нарушения»[17]. Таким образом, одним из критериев интернационализированного конфликта стал т.н. «критерий эффективного управления».

Второй ситуацией, когда международному сообществу пришлось квалифицировать интернационализацию внутреннего вооружённого конфликта, была война в Югославии. В 1999 г. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии рассматри-

---

[15] См. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgement, ICJ Reports 1986. P. 14.
[16] Nicaragua case, op. cit. (прим. 14), para. 116.
[17] Ibid. para 115.

вал дело Душко Тадича, участника нерегулярных вооружённых формирований боснийских сербов, действовавших в 1992 году в муниципалитете Приедор. Тадич, один из младших командиров в известном лагере Омарска, за участие во всеобщей, широкомасштабной и систематической кампании террора, которая включала избиения, пытки, сексуальные нападения и другие акты физического и психического насилия в отношении несербского населения в районе Приедор. Поскольку действия Тадича не были напрямую связаны с политикой Югославии, то Трибунал, в отличии от суда ООН по делу Никарагуа, пошёл по пути расширения ответственности государства, обвинив Югославию, поскольку государство контролировало процесс в целом. Таким образом, появился ещё один признак интернационализированного конфликта «критерий контроля в целом» или «всестороннего контроля»[18].

Апелляционная камера Международного уголовного трибунала решила, что критерий, примененный Международном судом ООН в деле Никарагуа, неубедителен даже для установления ответственности государства, поскольку противоречит самой логике права ответственности государств, а также государственной и юридической практике. По ее мнению, когда речь идет об ответственности за военную организацию, то если общий контроль над этой организацией осуществляется иностранным государством, этого достаточно для того, чтобы это иностранное государство несло ответственность за все действия данной организации, когда «...контроль со стороны государства над подчиненными ему вооруженными силами, или ополчениями, или военизированными подразделениями может иметь всесторонний характер и должен включать в себя больше, чем просто обеспечение финансовой помощи или военного оснащения, или военной подготовки»[19].

Дополнительно по делу Тадича Трибунал предложил критерий, связанный с «уподоблением отдельных лиц органам государства по причине их реального функционирования в структуре Государства». То есть фактически Тадич, осуществляя свою деятель-

---

[18] Tadic Appeal Judgement, op. cit. (прим. 59), para. 116.

[19] См. подробнее Марко Сассоли, Лора Олсон. Решение Апелляционной камеры МУТЮ по существу дела Тадича // Международный журнал Красного Креста. 2000. С. 167.

ность в лагере Омарска, олицетворял собой государство, которое, таким образом, оказывается виновным в правонарушениях[20].

Последний критерий оказался настолько противоречивым, что многие эксперты МККК неоднократно указывали на его слабость[21].

Таким образом, попытки привлечь к ответственности государства, участвующие в вооружённых немеждународных конфликтах, происходили не раз. Попытки создать систему защиты для участников внутренних конфликтов, расширив на них сферу действия гуманитарного права, также были не один раз. Проблема, как можно предположить, имеет два возможных решения. Первый – традиционное использование двух терминов «вооружённый конфликт международного характера» и «вооружённый конфликт немеждународного характера». Из недостатков следует указать невозможность защиты повстанцев в случае пленения, поскольку они не получают статус комбатантов. Как справедливо отмечает Дж.Г. Стюарт, позиция авторов, сторонников традиционного подхода, отличается некоторым формализмом, и политической наивностью, поскольку отсутствие каких-либо гарантий повстанцам будет означать их ответную незаинтересованность в соблюдении законов и обычаев войны. Это приведёт к ещё большей дегуманизации конфликта, различным жестокостям в отношении мирного населения и пленных правительственных сил[22]. Особенно актуальной данная проблема выглядит в конфликте, когда крупная держава поддерживает повстанцев, которые действуют без международной защиты.

С другой стороны, защита нормами гуманитарного права всех участников внутреннего конфликта может означать приближение их по статусу к законным комбатантам в ситуации классического международного конфликта. А это подрывает арсенал действий законного правительства, поскольку повстанцы являются мятежниками и подлежат уголовному преследованию в рамках внутригосударственной процедуры. Следует отметить, что в тех

---

[20] См. Tadic Appeal Judgement, op. cit. (прим. 59), para. 141.

[21] См.: Стюарт Дж.Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализированного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного креста: сборник статей. 2003.

[22] Там же. С. 172.

же актах Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии была попытка компромиссного решения проблемы, когда предлагалось делить территории военных действий на международные и внутренние[23]. Представляется, что такие искусственные разграничения потребуют дополнительной квалификации и лишь усложнят задачи по квалификации конфликта.

Подводя итог, можно сказать, что анализ современных конфликтов, в том числе на Ближнем Востоке и в Украине показывает, что дополнительное правовое регулирование статуса антиправительственных сил позволило бы снизить уровень интенсивности боевых действий. Во многих вооружённых конфликтах немеждународного характера государства в различные исторические периоды использовало амнистию как внутригосударственный инструмент воздействия на повстанцев. На международном уровне, заинтересованные государства, поддерживающие противоположные стороны, могли бы признать ad hoc вооружённый конфликт немеждународного характера интернационализированным и гарантировать соблюдение минимальных требований безопасности для всех участников, в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. МККК мог бы предложить уже имеющиеся критерии для квалификации внутреннего конфликта как интернационализированного и конкретные действия по каждому внутреннему конфликту.

[23] См.: Celebici Appeal Judgement, op. cit. (прим. 69). P. 46.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО КОМИТЕТА КРАСНОГО КРЕСТА В ЗАЩИТЕ ЖУРНАЛИСТОВ

Хассон Дия Хассон

аспирант кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; dhiyaa@mail.ru

В настоящее время вопрос защиты журналистов сохраняет высокую степень актуальности. Во многом это объясняется громкими убийствами представителей российских средств массовой информации на Украине во время последнего конфликта, или показательными казнями иностранных журналистов активистами Исламского государства, и т.д.

Все вышеописанные события несомненно имеют широкий общественный резонанс и повышают интерес к теоретическим основам защиты журналистов. В последнее время в прессе всё больше стало появляться материалов на заданную тему. Так, следует отметить работы таких авторов как: А. Князев, Ж. Пикте, М.Г. Смирнов, В.А. Батырь, Ф. Бюньон, И.Н. Арцибасов, С.А. Егоров, С.Е. Нахлик, и др., а также Тони Пфаннера – главного редактора «Международного журнала Красного Креста».

Работа журналиста в так называемых «горячих точках», несомненно, сопряжена с высокой степенью риска, что и побудило международное сообщество выработать определенные нормы, регулирующие положение представителей данной профессии.

Основные принципы и правила международной защиты журналистов и гражданского населения закреплены в ряде документов:

- I, II, III, IV Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г.

В период до принятия Протокола II 1977 г. была принята общая ст. 3 для всех четырех Женевских конвенций. Согласно ст. 3 лица, которые не принимают непосредственного участия в боевых действиях, в ситуации внутреннего вооруженного конфликта должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением.

С этой целью при любых обстоятельствах запрещено:

– посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки, истязания;

– взятие заложников;

– посягательство на человеческое достоинство, оскорбляющее и унижающее обращение;

– осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом при наличии судебных гарантий, признанных цивилизованными нациями необходимыми.

- Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия 1980 г. и три протокола к ней.

В соответствии с положениями данной Конвенции запрещается, при любых обстоятельствах, использовать против гражданского населения разного рода мины, мины-ловушки, а также зажигательное оружие[1].

Следует разобраться с вопросом: относятся ли журналисты к категории «гражданского населения», о котором говорится в вышеуказанных документах. Если взять за основу положения Четвертой Женевской конвенции и Протокола I 1977 г., то ответ следует искать методом исключения. Понятие «гражданское население» включает в себя всех гражданских лиц, за исключением тех, кто относится к категории лиц, указанных в ст. 4 Четвертой Женевской конвенции 1949 г. и в ст. 43 Дополнительного протокола I.

В связи с чем, по мнению некоторых исследователей, недостатками Протокола I являются: отсутствие прямого указания на гражданское население как объект предоставляемой защиты, запрещения производить нападения на гражданское население, в том числе в порядке репрессалий, а также норм о защите гражданских объектов[2]. Все эти пробелы были устранены в Дополнительном протоколе II 1977 г.

---

[1] Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия (принята 10 октября 1980 г.) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 1. С. 7–22.

[2] Смирнов М.Г. Вооруженный конфликт немеждународного характера: международно-правовой аспект. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 72.

В целом же анализ статей двух принятых Дополнительных протоколов (1977 г.) позволяет отметить широкое применение термина «гражданское население». В Протокол I включены, помимо указанных в Протоколе II раненых, больных, лиц, потерпевших кораблекрушение, детей, «лиц, вышедших из строя», медицинского и духовного персонала, еще такие категории, как персонал гражданской обороны и журналисты.

Основные положения международной защиты журналистов содержатся в ст. 79 Протокола I «Меры по защите журналистов», первый и второй параграфы которой трактуют предоставление защиты журналистам как гражданским лицам.

Из истории вопроса известно, что после второй мировой войны ООН со своей стороны предлагала установить определенные положения о защите журналистов. В частности, ООН предлагала сделать специальные опознавательные знаки для журналистов, ввести определенный учет журналистов, создать базу данных, создать международную организацию, которая могла бы регулировать направление журналистов в различные «горячие точки». Однако, конкретных норм так и не было принято.

Итак, положения вышеназванной ст. 79 устанавливают, что: «журналист, находящийся в опасной командировке в районе вооруженного конфликта, будучи гражданским лицом, пользуется в полном объеме защитой, предоставляемой международным гуманитарным правом гражданским лицам»[3].

Более того, в настоящее время существует так называемое удостоверение журналиста, находящегося в опасной командировке. Это удостоверение, считается общепризнанным международным документом и позволяет идентифицировать личность журналиста в зоне вооруженного конфликта. Международные гуманитарные организации рекомендуют журналистам перед тем, как отправляться в зону вооруженного конфликта, оформлять данное удостоверение[4].

---

[3] Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 684.

[4] Князев А. Журналистика конфликта. Пособие. Семинар повышения квалификации журналистов, работающих по освещению региональных и локальных конфликтов. Бишкек, 2001. С. 63.

Международный комитет Красного Креста (МККК) также вносит значительный вклад в обеспечение международной защиты журналистов.

В первую очередь следует отметить, что МККК является международно-признанным органом, который должен следить за соблюдением норм международного гуманитарного права.

Международное гуманитарное право основывается на равновесии гуманитарных и военных интересов. Чтобы предотвратить сползание сторон к тотальной войне, заканчивающейся полным истреблением противника, выбор методов и средств ведения войны для них ограничивается. В частности, существует обязательство щадить лиц, не принимающих или переставших принимать участие в военных действиях, таких как гражданские лица или взятые в плен военнослужащие.

Одним из направлений деятельности МККК в сфере защиты журналистов является разработка текстов международных конвенций, направленных на защиту гражданского населения в период вооруженных конфликтов.

Так, например, после страшных уроков Корейской и Вьетнамской войн на XXII Международной конференции Красного Креста в Стамбуле в 1969 г. было поручено МККК подготовить тексты проектов документов, дополняющих Женевские конвенции 1949 г. Эти тексты были представлены в 1973 г. на конференции, проходившей в Тегеране. В феврале 1974 г. правительство Швейцарии как государство – депозитарий Женевских конвенций 1949 г. созвало Дипломатическую конференцию с целью обсуждения двух Дополнительных протоколов. Работа конференции завершилась их торжественным принятием 8 июня 1977 г., чем был подведен итог почти четырехлетнему сложнейшему процессу переговоров[5].

Кроме того, действующие в период первой мировой войны нормы Женевской (1906 г.) и Гаагской (1907 г.) конвенций носили слишком общий характер, и их было уже недостаточно. Отвечая на новые гуманитарные вызовы, Международный Комитет Красного Креста (МККК) приложил немало усилий, на практическом и тео-

[5] Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011. С. 318.

ретическом уровнях, для облегчения положения участи жертв войны. Посещая лагеря для пленных по обе стороны фронта, составляя отчеты, предлагая свое понимание и разъяснения уже существующих правовых норм, МККК помогал правительствам воюющих держав выработать единые подходы к толкованию этих норм, что, безусловно, помогло облегчить участь тысяч и тысяч страдающих людей.

Кроме того, МККК занимается также и теоретическими вопросами и неоднократно предлагал сторонам свое толкование применяемого права.

В подтверждение вышесказанному приведем пример из истории деятельности МККК: 15 января 1915 г. МККК направил центральным комитетам, а через них и правительствам циркулярное письмо под названием «Равенство в обращении со взятыми в плен военными и гражданскими лицами», в котором МККК предлагал ряд практических мер, соответствующих, по его мнению, добросовестному применению Гаагской конвенции. Этими предложениями он хотел «добиться согласия между всеми воюющими сторонами, чтобы обеспечить одинаковое обращение со всеми военнопленными»[6].

В силу того обстоятельства, что МККК должен поддерживать активный диалог со стороной в конфликте более сильной в военном отношении и даже вопреки этому, он должен заботиться о том, чтобы оставаться независимым и чтобы эта независимость была очевидной. Без такой независимости невозможно добиться того, чтобы более сильный противник не использовал гуманитарную деятельность как средство для достижения своих интересов. МККК имеет обязательства только перед жертвами вооруженных столкновений, и единственная цель его сотрудничества со всеми сторонами в конфликте – предоставить гуманитарную помощь жертвам беспристрастно и без какой-либо дискриминации.

В дополнение к вышесказанному следует отметить, что в работе МККК существует следующая практика: если национальное общество или правительство присылает ему жалобу, он направляет

---

[6] Бюньон Ф. Международный Комитет Красного Креста и применение норм гуманитарного права в годы Первой Мировой Войны 1914–1918 гг. // Военно-юридический журнал. 2014. № 8. С. 29.

ее обвиняемой стороне и просит провести расследование. Он же передает подавшей жалобу стороне ответ, объяснения или выражение сожалений от стороны, которой предъявляется обвинение. Взяв на себя передачу таких сообщений, Международный комитет не собирался высказывать свое мнение об инкриминируемых фактах, достоверность которых он не мог и не хотел проверять[7]. Однако, передавая сообщения, он часто пользовался случаем, чтобы напомнить о принципах и положениях Женевской и Гаагской конвенций и высказать свое толкование права, применимого к конкретному случаю.

В отношении обеспечения международной защиты журналистов вышеописанная процедура имеет следующее значение:

1) такие жалобы напоминают о существовании договора, о желании государств выполнять вытекающие из него обязательства и пользоваться предусмотренными в нем правами;

2) передача протестов предоставляет обвиняемой стороне возможность объясниться, оправдаться или высказать сожаление;

3) расследование среди подчиненных напоминает о действующих международных предписаниях и обращает внимание на необходимость их соблюдать.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод, что роль Международного Комитета Красного Креста в защите журналистов в настоящее время очень значительна. Это объясняется тем, что именно МККК является тем международным органом, который призван следить за соблюдением норм международного гуманитарного права, которые как раз и включают в себя правила защиты гражданского населения, к которому относятся журналисты, осуществляющие свою профессиональную деятельность. Важно отметить, что журналист должен именно выступать в данном статусе, чтобы пользоваться международной защитой, предоставляемой некомбатантам, так как, с того момента как журналист начнет принимать активные действия вооруженного характера или перейдет на чью-то сторону в конфликте, он становится комбатантом и правила международной защиты для гражданского населения перестают на него распространяться.

---

[7] Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. МККК // Военно-юридический журнал. 2014. № 9. С. 27.

THE LEGAL NATURE OF RESPONSIBILITY TO PROTECT

Shimkus Victoria

студентка Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; shimkus.victoria@gmail.com

The "Responsibility to protect" concept (RtoP) has been elaborated eleven years ago in 2001, however Russian scientists didn't pay much attention to it, while European scientists not only investigated this concept, but they had developed and tried to support this doctrine. Due to this concept bearing a direct relation to such deep and serious questions of international law as sovereignty, government intervention, peace enforcement, it is imperative to bring it to the attention of both theoreticians and experts. UN General Secretary has used the concept "Responsibility to protect" to justify the need for morally ambiguous operations in Libya in 2011 and now this concept is being used to explain the current situation in Syria, and because of that it seems necessary to analyze in details the special features and legal nature of this concept.

It seems necessary to highlight that we can't find a lot of publications of Russian scientists dealing with RtoP, because Russian Academy of Sciences doesn't pay much attention to this concept. We can mention only D.J.S Vladimir Kotliar, who had published various papers on this issue, but foreign researches had published a great number of monographs and articles on this concept[1].

The actual founder of the concept "Responsibility to protect" was Former Australian foreign minister Gareth Evans. In 2002 he saw an

[1] Oxford A. International Authority and the Responsibility to Protect. Cambridge: University Press. 1 ed.248 p.; Bellamy A.J. Responsibility to Protect on Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq // Ethics & International Affairs. 2005. Vol. 19. N 2, Sept. P. 31–54; Bellamy A.J. Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds. Routledge. 265 p.; Thakur R. The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect. 2006; Evans G. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Ones and For All. Publisher: Brookings Institution Press, 2008. 349 p.

opportunity to change the concept "Right of Intervention" to the concept "Responsibility to Protect"[2].

The Responsibility to Protect concept began to develop in the beginning of the 2000-s after the intervention of the US and NATO in Kosovo which was criticized for its goals, consequences and legality. A shift in the humanitarian approach and language was needed to overcome the worldwide criticisms over humanitarian interventions of the United States and confusion about the sovereignty concept. The RtoP doctrine of the United Nations has been created as an attempt to announce a new era in humanitarian issues in international relations.

Kofi Annan, in his speech to the UN General Assembly in 1999 called for a new approach to humanitarian intervention issue, reminding of the bad experiences of East Timor, Kosovo and Rwanda. In the new millennium, the world should adopt an international system with "new actors, new responsibilities, and new possibilities for peace and progress"[3]. He asserted that national interest should be understood as "collective interest" then[4]. This speech was announcing to the world that sovereign states are responsible to protect their people, and not those who are themselves guilty of human rights abusing.

The RtoP concept formulated by The International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) describes itself as "a new international security and human rights norm to address the international community's failure to prevent and stop genocides, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity"[5].

This shift in language means a shift in the meaning of sovereignty; it is now "sovereignty as responsibility" not "sovereignty as authority"[6]. The shift implies that the main responsibility of the protection of human rights of the people belongs to the sovereign state but if the state

---

[2] Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, "The Responsibility to Protect", Foreign Affairs, Vol. 81, No. 6, P. 102.

[3] Kofi Annan. @Two concepts of sovereignty», The Economist, Sep 16th 1999. URL: http://www.economist.com/node/324795

[4] Ibid.

[5] International Coalition for the Responsibility to Protect. URL: http://www.responsibilitytoprotect.org/

[6] Jennifer M Welsh. From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society // Global Governance. 2002. Vol. 8. No. 4. P. 511.

fails or ignores her duty the responsibility then it belongs to the international community.

"Responsibility to protect" is a result of revisiting the humanitarian intervention concept by the United Nations. Somalia, Bosnia, Rwanda and Kosovo interventions in the early 1990-s aimed to reduce human suffering but had not been undertaken in compliance with the agreed upon rules[7]. Responsibility to protect initiative tries to give an answer to the widely asked questions such as: "Is there a right to intervene", "how and when it should be exercised" and "under whose authority"[8]?

In other words, RtoP aims to arrange and control these interventions on behalf of international community. A shift in language that is using "responsibility to protect" instead of "right to intervene" is offered by the UN officials to be the answer[9].

Paragraph 138 of the 2005 World Summit Outcome Document states that: "Each individual state has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes... the international community should encourage or assist states to exercise this responsibility..."[10].

Mahmood Mamdani is a Ugandan academic, author and political commentator, who is skeptical of the RtoP, asserts that to protect the people has always been the responsibility of the sovereign state. Thus this is no new principle, but there is a shift in the terminology. He asks three questions to understand the shift: "Who has the responsibility to protect whom, under what conditions and towards what end?"[11].

According to the RtoP doctrine – as the Paragraphs 139-139 declare – in the failure of the sovereign state to protect its citizens, the responsibility belongs to the "international community". Although numerous international or regional non-governmental organizations are

---

[7] Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, "The Responsibility to Protect", Foreign Affairs, Vol. 81. No. 6. P. 99.
[8] Ibid.
[9] Ibid.
[10] United Nations General Assembly, 2005 World Summit Outcome, 15 September 2005. P. 31.
[11] Mahmoud Mamdani, "New Humanitarian Order", The Nation,29 September 2008. P. 2.

active today, the international system is still composed of sovereign nation states in which there are also legitimate quasi-states or tyrants that some of them are guilty of human rights violations[12].

Thus, it would not be unfair to contend that RtoP, in theory, relies upon and gets its power from an imagined international community, which is questionable. Moreover, Ken Booth reasonably points that there is no collaboration in this community that the great powers obey the undemocratically taken UN decisions and ignore the ones taken democratically. The governments always protect their friends even if they are guilty and they act selfishly[13].

The international community does not have a nice record in normative issues because – as Hedley Bull had asserted – it is an anarchical society, not a "community".

Paragraph 139 of the 2005 World Summit Report asserts that "The international community has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means to help protect populations threatened by these crimes. When a state manifestly fails in its protection responsibilities, and peaceful means are inadequate, the international community must take stronger measures, including collective use of force authorized by the Security Council under Chapter VII"[14].

Although the General Assembly is a chamber, where every state has a right to express itself, the binding decisions are taken by the Security Council which is an unrepresentative organ because of the veto powers of its five permanent members. Thus, the promising articles of the RtoP doctrine that are declared in the official documents are weakened by the structural obstacles of the United Nations.

The RtoP limits the scope of its concerns with four types of mass atrocities: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In addition, the RtoP debate is focused primarily on the civil wars within the borders of a sovereign state, not cross border war situations[15].

---

[12] Ken Booth. Human Wrongs and International Relations // International Affairs. January 1995. Vol. 71. No. 1. P. 122.
[13] Ibid. P. 122–123.
[14] United Nations General Assembly. 2005 World Summit Outcome. P. 31.
[15] Gareth Evans. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008. P. 12.

Every inter-state armed conflict bears the danger of civil conflicts because of the developed modern weapons technology, and excluding the possible war crimes of inter-state wars is a deficiency of the doctrine. On the other hand, the differentiated mass atrocities overlap with each other. Evans offers not to try to distinguish them from each other but to call them "mass atrocities" in order that taking efficient action over a crisis would be easier[16].

The most important problem would be to decide and agree upon a case whether it is an RtoP concern. According to Mahmood Mamdani, this new order makes a distinction between what they call "genocide" and other types of mass violence. Genocide is the mass killing on grounds of ethnicity, race and religion and it is the first and most important motive for taking humanitarian action. Mahmood Mamdani finds a double standard in condemning the case in Darfur but overlooking the mass killings in Iraq after the US intervention[17].

After presenting its main goals and framework, the strategy of RtoP has been developed, and in the 2009 UN World Summit Report a three pillar strategy was declared for the implementation: Pillar one is "The protection responsibilities of the State", Pillar two is the "International assistance and capacity building" and the Pillar three is "Timely and decisive response"[18].

The RtoP is composed as an umbrella concept that includes responsibility to prevent, responsibility to react and responsibility to rebuild[19]. That means to take political/diplomatic, economic/social, constitutional/legal, security sector measures for each stage[20]. It is obvious that the most effective method to stop mass atrocities in a civil war is to apply arms embargo and cancel the military cooperation programs either with the sovereign state or the rebels.

Although the official documents emphasize the priority of prevention and introduce the military intervention as a last option, the most debated issue has been how to react in a situation of emergency and when is the military intervention legitimate.

---

[16] Gareth Evans, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008, P. 13.

[17] Mahmood Mamdani. "New Humanitarian Order",. p. 3.

[18] United Nations General Assembly, Implementing the Responsibility to Protect- Report of the Secretary General, 12 January 2009. P. 2.

[19] Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, "The Responsibility to Protect". P. 101.

[20] Evans. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All. P. 87.

The doctrine stipulates six criteria for resort to force: "right cause", "right intention", "right authority", "last resort", "proportionate means" and "reasonable prospects" (ICISS Commission Report, Article: 4.16)[21]. Jennifer Welsh regards criteria of RtoP for intervention as ambitious: These conditions are all political and may be interpreted and manipulated. The problem is that these criteria may lead to reactions from the local actors. If large-scale human rights abuses are regarded to be "just cause", the local rebels who desire foreign help may provoke mass killings[22].

Jennifer Welsh also asserts that the two criteria "right intention" and "proper authority" complicate the issue of legitimacy. No action in international context is taken with pure interests, there are always mixed motives. Instead, she offers to concentrate on the prospects of humanitarian outcome[23]. However, the RtoP stresses the collectivity and multilaterally in action and there is no opportunity to measure and control the real aims of each state[24]. Thus, it is rational and obligatory to speak of purely humanitarian intentions in the official reports. In reality, it is proven by experience that no state is interested in a place on purely humanitarian grounds. For example the US intervened innumerous places on humanitarian grounds either authorized by the UN (i.e. Bosnia) or took unilateral action (Afghanistan, Iraq and Kosovo). It is clear that the US had political, economic and strategic interests in these places[25].

Another objection of Jennifer Welsh is the "proper authority" criteria. As the ICISS Report authorizes the UN Security Council for military intervention, there may be urgent cases to be intervened immediately but the Council would be unable to get urgent decisions as in the case of Kosovo. The veto rights of five privileged states block the UN actions when they regard them to be against their national interest[26]. Even though Evans admits Security Councils "generally uneven per-

---

[21] International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research Center: Canada, 2001. P. 32.

[22] Jennifer M Welsh. From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society // Global Governance. 2002. Vol. 8. No. 4. P. 514.

[23] Ibid.

[24] Gareth Evans and Mohamed Sahnoun. The Responsibility to Protect. P. 104.

[25] Zeynep Bostan. An evaluation of the doctrine of 'Responsibility to Protect'. P. 7.

[26] Jennifer Welsh. From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society. P. 515–516.

formance, unrepresentative membership, inherent institutional double standards" but he insists that, no other institution can provide legitimacy for military intervention. [27]Burma is an example that even a peaceful resolution about the human rights abuses in Burma was vetoed by Russia and China in 2007[28]. This failure is considered as a "setback to the advancement of the RtoP agenda"[29].

However, the limitation of military action under the authority in the UN is indispensable so that no individual state can take individual action on humanitarian grounds and violate the non-interventionism rule[30].

"Proportional means" principle for intervention in RtoP doctrine brings to mind the minimum use of force and limited intervention principles of the old UN peacekeeping operations[31]. RtoP official documents are silent about the impartiality issue during the intervention. Betts criticizes this attitude in UN peacekeeping operations asserting that "A war will not begin unless both sides in a dispute would rather fight than concede"[32] and without being partial and helping one side in a civil war it is impossible to end a war to stop the civil suffering.[33] The example of Bosnia in 1994 shows that the limited intervention becomes a cause of failure in humanitarian operations[34].

These six criteria of the doctrine are not realistic, but necessary in order to legitimize the use of force with the authorization of the Security Council when needed.

American academician and political activist Chomsky denies that RtoP brought a change to the old humanitarian intervention practice and regards the concepts as "cousins"[35]. This is because The UN World Summit in 2005 Outcome Report announces that they are:

---

[27] Gareth Evans and Mohamed Sahnoun. The Responsibility to Protect. P. 107.

[28] ICISS, Key Developments on the Responsibility to Protect at the United Nations 2005-2010. P. 2.

[29] ICISS, An Introduction to the Responsibility to Protect. URL: http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop#since_2005

[30] Zeynep Bostan. An evaluation of the doctrine of 'Responsibility to Protect'. P. 7.

[31] ICISS, The RtoP Report of the ICISS. P. 65.

[32] Richard K Betts. The Delusion of Impartial Intervention // Foreign Affairs. Vol. 73. № 6. P. 21.

[33] Ibid. P. 21-22.

[34] Ibid. P. 24-25.

[35] Noam Chomsky, Statement by Prof. N. Chomsky to the UN General Assembly Thematic Dialogue on the RtoP , the UN: New York, 23 July 2009, P. 1. URL: http://www.un.org/ga/president/63/interactive/protect/noam.pdf

"...prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity"[36].

According to Chomsky, this shows that no innovation is brought to the old humanitarian intervention doctrine, and this issue is still about the "right of humanitarian intervention". In his words "the significance of the rhetorical shift will be determined by how it is implemented[37].

Responsibility to Protect is a well-intentioned concept, because in modern globalized world with highly developed communication technology, every humanitarian crisis in even the furthest place of the world becomes a current issue, and the sensitivity to human rights violations is at a very high level all over the world. The most effective way to prevent and stop such violations is to undertake collective action, and binding decisions on the acceptability of such an attempt can only be made by the United Nations, despite its deficiencies as a global organization. RtoP doctrine is not concerned with all human rights violations and its scope is limited to only mass atrocities within borders of a sovereign state. Thus it would be misleading to contend that it is the guard against every type of civil suffering all over the world, however its ambitious official announcements make us assume so. Moreover there are several problems such as selectivity of approach to cases and the difficulty of implementation of measures, because of certain states wielding a veto right regarding the cases in which they are themselves involved. The resentments about the humanitarian intervention practice persist and thus RtoP is approached with suspicion[38]. On the other hand, Responsibility to Protect draws attention to human rights violations all over the world that need to be dealt with immediately.

---

[36] United Nations General Assembly, 2005 World Summit Outcome, p. 31, Para. 139.
[37] Chomsky, Statement by Noam Chomsky. P. 3.
[38] Zeynep Bostan. An evaluation of the doctrine of 'Responsibility to Protect'. P. 23.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

ОПРАВДАННЫЕ В ХОДЕ НЮРНБЕРГСКОГО ПРОЦЕССА

Бертовский Лев Владимирович

доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; bgl1980@ya.ru

Баранова Ирина Сергеевна

студентка Юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; irina280494@yandex.ru

Семь десятилетий отделяют нас от выдающегося события в истории человечества – победы над фашизмом во Второй мировой войне. Логическим завершением пути к ней стал Нюрнбергский процесс. Суд народов над главными военными преступниками европейских стран оси по-прежнему привлекает к себе большое внимание. Историческое значение совместной акции четырех держав, осуществивших законное правосудие за преступления против человечества, и, вскрывших причины появления фашизма, возрастает из года в год.

Нюрнбергский процесс справедливо считается «образцом процессуальной культуры, закрепившим принципы послевоенного международного гуманитарного и уголовного права, что многие десятилетия стоят на страже мира и уважения человеческого достоинства, а скрупулезную приверженность судей и обвинителей к

предусмотренной Уставом процессуальной процедуре не могли отрицать даже самые ярые сторонники подсудимых»[1].

Договор о создании Международного военного трибунала и его Устава, был выработан СССР, США, Великобританией и Францией в ходе Лондонской конференции (26 июня – 8 августа 1945 г.). Соглашение отразило волю и позиции всех 23 стран-участниц конференции. Принципы Устава утверждены Генеральной Ассамблеей ООН как общепризнанные в борьбе с преступлениями против человечества.

Первый список главных военных преступников, состоящий из 24 нацистских политиков, военных, идеологов фашизма был опубликован 29 августа.

«Между тем до начала работы Трибунала процесс согласования действий членов Трибунала и обвинителей, подготовка Устава Трибунала были сопряжены с особыми трудностями. Объяснялось это тем, что разрабатывали Устав представители стран не только с разным социально-политическим строем (социалистический и капиталистический), но и с различными уголовно- процессуальными системами»[2].

Закономерно, что в ст. 18 Устава преднамеренно было записано, что Трибунал должен: «1) строго ограничивать судебное разбирательство быстрым рассмотрением вопросов, связанных с обвинением; 2) принимать строгие меры для предотвращения любых выступлений, которые могут вызвать неоправданную задержку процесса, исключать какие бы то ни было не от- носящиеся к делу вопросы и заявления»[3].

Обвиняемые и их защитники с самого начала пытались прибегнуть к «юридическим уловкам и казуистике, пытаясь поставить под сомнение правомерность суда, затянуть его. По их словам,

---

[1] Сухарев А.Я. Нюрнбергский процесс на службе международной законности // Без срока давности: К 60-летию Нюрнбергского процесса. С.

[2] Конярова Ж.К., Решетова Н.Ю. Нюрбергский процесс: зарождение международных стандартов, гарантирующих право на справедливое судебное разбирательство // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 22. С. 22.

[3] Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси: сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами Вып. XI. М., 1955. С. 169.

предъявленные обвинения ранее де-юре не значились в международных законах, а вменяются постфактум на базе Соглашения и Устава победителей. Но правомерность Трибунала была неоспорима»[4].

Судебное разбирательство проходило публично; все заседания трибунала были открытыми. В зал суда было выдано около 60 тыс. пропусков. Работу Трибунала освещала пресса и велась прямая трансляция.

Трибунал строжайшим образом подходил к отбору и оценке доказательств виновности каждого подсудимого. Как это ни покажется парадоксальным, но в отношении людей, которых в мире давно назвали главными военными преступниками, суд применил известный юридический постулат: «никто не признается виновным, пока иное не будет доказано в суде»[5]. На необходимость следовать этому принципу обращали внимание все обвинители. Так, Р. Джексон, главный обвинитель от США, в своей вступительной речи заявил, говоря о подсудимых: «Несмотря на то, что общественное мнение уже осудило их действия, мы согласны с тем, что здесь мы должны исходить из предположения, что они невиновны, и мы принимаем на себя бремя доказать их преступления и ответственность каждого из этих подсудимых за совершение этих преступлений»[6]

Было замечено, «что американская делегация на Нюрнбергском процессе претендовала на свой исключительный приоритет в проведении допросов подсудимых и свидетелей, оказавшихся в ее распоряжении, только американскими следователями. Однако делегация СССР заявила решительный протест и настояла на собственных допросах подсудимых и свидетелей. Уже в тот момент

---

[4] Сухарев А.Я. Нюрбергский процесс и проблемы международной законности // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 90.

[5] Впервые в Европе принцип презумпции невиновности был сформулирован Чезаре Беккариа в его книге «О преступлениях и наказаниях», изданной на итальянском языке в 1764 г., а затем переведенной на французский язык с комментариями Вольтера.

[6] Звягинцева А.Г. Перед законом равны все. Уроки Нюрнберга и проблемы международной законности. М.: Мысль, 2007. С. 36.

правовые и процессуальные вопросы приобретали политическую окраску»[7].

В подтверждение слов о том, что подсудимые могли действительно пользоваться предоставленными им процессуальными правами, А.И. Полторак, руководивший в Нюрнберге советским секретариатом приводит убедительные цифры: «за время судебного разбирательства обвинители предъявили 2630 документа, защитники – 2700; обвинители вызвали в суд 37 свидетелей, а защита – 102; на предъявление доказательств обвинения в ходе Нюрнбергского процесса израсходовано 74 дня, а защита заняла 133 дня»[8].

По итогам процесса была представлена известная «картина» в цифрах: 12 обвиняемых были приговорены к смерти, 3 к пожизненному лишению свободы и 4 человека получили срок от 10 до 25 лет лишения свободы и 3 были оправданы. Один обвиняемый покончил с собой до начала процесса, ещё один был признан неизлечимо больным.

Несмотря на тот факт, что список обвиняемых был утвержден и никто не сомневался в виновности каждого кто был в него внесен, но все же в ходе рассмотрения доказательств было вынесено три оправдательных вердикта: фон Папену, Фриче и Шахту. Согласно воспоминаниям очевидцев процесса, «не было сомнений в том, что буржуазные судьи в Нюрнберге не были свободны от влияния определенных кругов Запада»[9].

Рассмотрим же подробнее на основании каких положений, привлекались наши «герои» для установления истины.

Согласно ст. 6 Устава Международного военного трибунала, «следующие действия или любые из них являются преступлениями, подлежащими юрисдикции Трибунала и влекущими за собой индивидуальную ответственность:

а) преступления против мира, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или завере-

---

[7] Лесников Г.Ю. Нюрнбергский судебный процесс: международный уголовно-политический опыт // Публичное и частное право. 2011. № 4. С. 15.
[8] Полторак А.И. Нюрнбергский эпилог. М., 1965. С.49.
[9] Там же. С. 964.

ний, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий;

b) военные преступления, а именно: нарушения законов или обычаев войны. К этим нарушениям относятся убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, и другие преступления;

c) преступления против человечности, а именно: убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам в целях осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет»[10].

Фриче был обвинен в преступлении против мира, военном преступлении и преступлении против человечности. Он известен как радиокомментатор, выступавший еженедельно с обзором текущих событий в своей собственной передаче «Ганс Фриче говорит». Трибунал признал его невиновным в преступлениях, предъявленных ему Обвинительным заключением. Из мемуаров Полторака интересно отметить одно воспоминание: «как на закрытом заседании, где в предварительном порядке рассматривался вопрос о виновности Фриче, и Биддл, и Паркер (представители США) выражали искреннее сомнение, стоит ли его вообще судить. Ведь речь шла о пропаганде войны – вещи столь обычной в условиях империалистической Америки. И разве даже такая пропаганда не есть выражение священного права свободы слова? Помню, как Джон Паркер во время обмена мнениями прямо сказал: – Такие Фриче имеются в каждом государстве, чего же их судить?»[11]

---

[10] Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси: сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами Вып. XI. М., 1955. С. 167.

[11] Полторак А.И. Нюрнбергский эпилог. М., 1965. С. 328.

Что же касается обвинительного заключения, то в нем содержатся следующие положения: «В своих передачах по радио Фриче иногда распространял ложную информацию, однако не было доказано, что он знал о ее недостоверности. Например, он сообщил, что в районе местонахождения «Атении» в то время, когда судно было потоплено, не находилось ни одной немецкой подводной лодки. Эта информация не соответствовала действительности, однако у Фриче, получившего ее от германского военно-морского флота, не было оснований считать ее ложной.

Есть данные, что Фриче иногда, во время своих выступлений по радио, делал решительные заявления, носившие пропагандистский характер. Однако Трибунал не намерен считать, что они были направлены к тому, чтобы побудить немецкий народ к совершению зверств над побежденными народами, и поэтому Фриче не может быть признан участником тех преступлений, в которых он обвиняется. Он скорее ставил своей целью возбудить у народа стремление оказывать поддержку Гитлеру и германским военным усилиям»[12].

Но существует исторически и юридически оправданное особое мнение члена Международного военного трибунала от СССР генерала-майора юстиции И.Т. Никитченко на приговор в отношении подсудимых Шахта, Фон Папена, Фриче, так как советская сторона была не согласна с вынесенным решением Трибунала.

Касаемо Фриче, Ион Тимофеевич ясно выразил следующую мысль: «оправдательный приговор в отношении подсудимого Ганса Фриче исходит из того, что Фриче якобы не достиг в фашистской Германии служебного положения, делающего его ответственным за преступления гитлеровского режима, а его непосредственная деятельность не является преступной. Он характеризуется в приговоре как второстепенная фигура, осуществлявшая директивы Геббельса, Риббентропа и имперского руководителя прессы Дитриха. При этом упускается из виду, что именно Фриче был тем человеком, который до 1942 года практически осуществлял руководство имперской прессой, а с 1942 года стал, по его собственному

[12] Приговор Международного военного трибунала. URL: http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml (дата обращения 15 марта 2015 г.).

выражению, «главнокомандующим германским радио (стенограмма утреннего заседания 23 января 1946 г.)»[13].

Фон Папен был привлечен к ответу за преступления против мира, то есть по 1-ому и 2-ому разделам обвинительного заключения. 1 июня 1932 г. он был назначен канцлером империи, а 2 декабря 1932 г. его сменил фон Шлейхер. 30 января 1933 г. он был назначен вице-канцлером в кабинете Гитлера и 13 ноября 1933 года чрезвычайным уполномоченным по вопросам Саара. 26 июля 1934 г. он был назначен посланником в Вену и был отозван оттуда 4 февраля 1938 г. 29 апреля 1939 года он был назначен послом в Турцию. Он возвратился в Германию, когда Турция расторгла дипломатические отношения с Германией, в августе 1944 г.

И снова есть интересное обстоятельство, о котором упоминает в мемуарах Полторак, а именно «американский судья Биддл в своих воспоминаниях рассказывает о встрече перед началом Нюрнбергского процесса с Папой Римским: «Я оставался наедине с его Преосвященством 15 минут... Фрау фон Папен просила, чтобы он ходатайствовал за ее мужа, и Папа просил меня сделать все, что в моих силах, для того, чтобы суд над Папеном был справедливым. Я уверил Папу в том, что я это сделаю»[14]. Хотя тут автор уверяет читателя, что не нужно переоценивать результаты такого рода нажимов извне. Но так ли это?

Прочитав обвинительное заключение, мы видим следующее положение: «Согласно Уставу Папен может считаться виновным только в том случае, если он принимал участие в планировании агрессивной войны. Нет никаких доказательств того, что он был причастен к планам, рассматривавшим оккупацию Австрии как этап на пути к дальнейшим агрессивным действиям, или даже того, что он был причастен к плану оккупации Австрии и при помощи агрессивной войны, если бы в таковой возникла необходимость. Нельзя считать несомненно установленным фактом, что именно это было целью его деятельности. И поэтому Трибунал не может считать, что он принимал участие в общем плане, инкрими-

---

[13] Особое мнение члена Международного военного трибунала от СССР генерал-майора юстиции И.Т. Никитченко. URL: http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st049.shtml (дата обращения 15 марта 2015 г.).

[14] Полторак А.И. Нюрнбергский эпилог. М., 1965. С. 964.

нируемом в разделе первом, или участвовал в планировании агрессивных войн, как это инкриминируется в разделе втором обвинительного заключения»[15].

Обращаясь же к мнению Иона Тимофеевича, обращаем внимание на следующий, приведенный им, неопровержимый факт: «подсудимый был основным советником Гитлера в реализации планов захвата Австрии. Именно он предлагал различные тактические приемы, которые должны были, с одной стороны, усыпить бдительность мирового общественного мнения, а с другой – дать возможность Германии завершить военные приготовления.

Это бесспорно вытекает из заявления Папена австрийскому министру Бергер-Вальденеку (документ 1760-ПС), доклада гаулейтера Рейнера от 6 июля 1939 г. (документ СШД-61), доклада Папена Гитлеру от 21 августа 1936 г. (документ Д-706), доклада Папена Гитлеру от 1 сентября 1936 г. (документ 2296-ПС, США-67) и ряда других документов, представленных в качестве доказательств»[16]

Шахт обвинялся по разделам первому и второму обвинительного заключения, т.е. в преступлениях против мира. Шахт был уполномоченным по вопросам валюты и президентом имперского банка с 1923 по 1930 г. Он был снова назначен президентом банка 17 марта 1933 г., министром экономики в августе 1934 г. и генеральным уполномоченным по вопросам военной экономики в мае 1935 г. Он ушел в отставку с последних двух постов в ноябре 1937 г. и был назначен министром без портфеля. Он был снова назначен на пост президента имперского банка на годичный срок 16 марта 1937 г. и на четырехлетний срок – 9 марта 1938 г., но был освобожден с этого поста 20 января 1939 г. Он был освобожден от обязанности министра без портфеля 22 января 1943 г.

Закономерный вопрос, так почему же он был оправдан, если совершенно очевидно, что ведение войны было профинансировано исключительно им и благодаря ему.

---

[15] Приговор Международного военного трибунала. URL: http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st048.shtml (дата обращения 15 марта 2015 г.).

[16]Особое мнение члена Международного военного трибунала от СССР генерал-майора юстиции И.Т. Никитченко. URL: .http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st049.shtml (дата обращения 15 марта 2015 г.).

Шахт «без труда понял и даже зафиксировал потом в своих мемуарах, что организаторы Нюрнбергского процесса имеют в виду «включить в целом германскую промышленность и финансовый мир в обвинительное заключение за то, что промышленники и финансисты снабжали Гитлера средствами ведения войны». Но ему странно, почему американцы занимаются таким несерьезным, более того, небезопасным для себя делом. При очередном рандеву с доктором Джильбертом Шахт громко смеется, а затем в нескольких словах раскрывает, что его так развеселило: – Если вы, американцы, хотите предъявить обвинение промышленникам, которые помогли вооружить Германию, то вы должны предъявить обвинение себе самим. Доктор Джильберт не сразу понял Шахта. Тогда тот поспешил с разъяснениями: – Например, ваша компания «Дженерал моторс» владела в Германии заводом «Оппель». А завод «Оппель» ничего, кроме военной продукции, не производил»[17] – и это только один из примеров, того, что в ходе расследования дела место имел не только подход, который основан на справедливом правосудии, но и холодный расчет на будущее: к каким последствиям в мире приведет обвинительный акт?

И кажется здесь уже нет места сомнениям относительно справедливых замечаний и негодований выраженных в особом мнении судьей СССР, о том, что «1. Шахт активно содействовал захвату власти нацистами; 2. Шахт на протяжении 12 лет тесно сотрудничал с Гитлером; 3. Шахт обеспечил экономическую и финансовую базу для создания гитлеровской военной машины; 4. Шахт подготовил экономику Германии для ведения агрессивных войн. Следовательно, доказана руководящая роль Шахта в подготовке и осуществлении общего преступного плана. Решение об оправдании Шахта находится в явном противоречии с имеющимися доказательствами»[18].

А поэтому, конечно, вполне логично, что жизнь после Нюрнбергского процесса у оправданных была не самой безмятежной. «4 февраля 1947 Фриче предстал перед Германским денаци-

---

[17] Полторак А.И. Нюрнбергский эпилог. М., 1965 С. 898.

[18] Особое мнение члена Международного военного трибунала от СССР генерал-майора юстиции И.Т. Никитченко. URL: http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000021/st049.shtml (дата обращения 15 марта 2015 г.).

фикационным судом по обвинению в разжигании антисемитизма и подаче немцам заведомо ложной информации с подстрекательством к продолжению борьбы уже после проигранной войны. Он был освобожден из-под следствия 29 сентября 1950»[19]. Фон Папен «в феврале 1947 вновь предстал перед комиссией по денацификации и приговорен к 8-ми месяцам тюрьмы как главный военный преступник»[20]. Что же касается Шахта, то «его арестовала немецкая полиция, затем судил немецкий суд и приговорил к восьми годам лишения свободы «за участие в создании и в деятельности насилия, принесшего бедствия многим миллионам людей в Германии и во всем мире». Вскоре, однако, приговор был пересмотрен, и еще через некоторое время Шахт был объявлен невиновным и освобожден»[21].

Таким образом, приговор Международного военного трибунала не совсем удовлетворял не только советское руководство, но и простых граждан всего мира относительно оправданных Нюрнбергским процессом, но все же общие итоги оценивались всем человечеством достаточно высоко. Тем не менее, хотя и отмечается многими источниками тот факт, что в Нюрнберге восторжествовал принцип «положение в качестве главы государства или руководящего чиновника правительственных ведомств, равно как и то, что они действовали по распоряжению правительства или выполняли преступный приказ, не является основанием к освобождению от ответственности», но, как было замечено авторами, не во всех частях обвинительного приговора именно этот принцип находит свое логическое отражение.

---

19 Сергей Воропаев. Энциклопедия третьего рейха. Москва. 1996. URL: http://human.pp.ru/mif/reich/00163.htm

[20] URL: http://human.pp.ru/mif/reich/00120.htm#695

[21] Полторак А.И. Нюрнбергский эпилог. М., 1965 С. 902.

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С ЗАХВАТОМ ЗАЛОЖНИКОВ

Власенко Янина Валентиновна

аспирант кафедры Международного публичного и частного права НИУ ВШЭ
119017, Россия, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17

Глобализация социальных и экономических процессов в современном мире породила и глобализацию преступности, сделав ее более организованной, транснациональной и изощренной.[1] Соответственно, появилась необходимость международного сотрудничества государств в борьбе с актами терроризма, в том числе с отдельной его разновидностью – захватом заложников. При этом, такое сотрудничество стало осуществляться на трех уровнях: межгосударственном, межправительственном и межведомственном.[2]

Содержание международного сотрудничества в борьбе с захватом заложников определяется характером конкретных, совершаемых преступлений, а также состоянием взаимоотношений отдельных государств. Можно выделить следующие формы международного сотрудничества государств: договорное (заключение различных договоров, конвенций и иных международных документов) и институциональное (взаимодействие государств в рамках сложившейся системы межгосударственного сотрудничества в правоохранительной сфере).

Международное сотрудничество государств осуществляется во исполнение целей, закрепленных в Уставе ООН, а также на основании общих и специальных принципов сотрудничества. Среди принципов, на которых строится сотрудничество государств в борьбе с захватом заложников можно выделить:

I общепризнанные принципы международного права. К таким принципам можно отнести принципы согласия, взаимности, равенства государств, окончательного характера правовых решений и результатов урегулирования споров, действительности юри-

---

[1] См.: Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М.: ИНФРА-М. 2001. С. 5.
[2] Там же. С. 10.

дических соглашений, добросовестности, национальной юрисдикции;

II принципы международного правоохранительного (уголовного) права. К таким принципам, например, можно отнести следующие принципы: если государство не устанавливает наказание за действия, которые международным правом отнесены к категории против мира и человечества, то это не является обстоятельством, освобождающим виновное лицо от международной уголовной ответственности; должностное положение лица, совершившего международное преступление, не освобождает его от личной ответственности и другие принципы;

III принципы, на которых основывается сотрудничество государств в борьбе с терроризмом. Это: 1) принцип безоговорочного осуждения как преступных и не имеющих оправдания всех актов, методов и практики терроризма, где бы и кем бы они не совершались; 2) недопустимости оправдания актов терроризма независимо от того, какими бы соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного они ни были обусловлены, а также другие принципы;

IV принципы международного гуманитарного прав. Среди данной группы принципов необходимо отметить: 1) принцип гуманности, означающий необходимость гуманного обращения как с лицами, участвующими в военных конфликтах, так и с гражданскими лицами; 2) принцип ответственности негосударственных групп, который означает, что можно привлечь к уголовной ответственности не только государство, но и отдельные государственные группы; 3) принцип пропорциональности – данный принцип означает, что наказание должно соответствовать совершенному деянию;

V. специальные принципы борьбы с захватом заложников, применимые в мирное время. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. и другие международные акты не называют такие принципы прямо. Их можно сформулировать на основе анализа преамбулы Конвенции 1979 г., других документов и международных договоров, а также практики международного сотрудничества государств. Так, признание важности права на жизнь в Преамбуле Конвенции 1979 г. означает, по существу, что сотрудничество государств в борьбе с захватом заложни-

ков должно строиться на основе ***принципа сохранения жизни и здоровья заложников***, а также ***принципа взятия террористов живыми***. Целесообразно закрепление данных принципов в документах Генеральной Ассамблеи ООН, в отдельных региональных актах по противодействию захвату заложников, в двусторонних соглашениях государств, а также в двусторонних и многосторонних договорах правоохранительных органов государств.

Таким образом, в основе международного сотрудничества государств в борьбе с захватом заложников лежат принципы, которые можно условно разделить на 5 групп. Данные принципы обусловливают формы международного сотрудничества государств в борьбе с захватом заложников, а также направления такого сотрудничества.

Как отмечала Галенская Л.Н., занимавшаяся темой сотрудничества государств в правоохранительной сфере, в послевоенный период активно развивались следующие направления такого сотрудничества: признание опасности для сообщества государств определенных уголовных деяний, оказание правовой помощи путем выдачи преступников, передачи предметов, допроса свидетелей и т.д.; обмен информацией; оказание технической помощи; обсуждение и исследование проблем борьбы с уголовными преступлениями.[3] Действительно, первоначально сотрудничество государств в борьбе с захватом заложников шло по направлению признания проблемы взятия заложников как на универсальном, так и на региональном уровнях. В результате, в рамках ООН была принята Конвенция 1979 г.

Впоследствии запрет на захват заложников был закреплен в большом количестве двусторонних и многосторонних договоров в области межгосударственного сотрудничества по пенитенциарным вопросам (например, Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (Москва, 25 ноября 1998 г.[4]), а также в законодательстве государств. В таких договорах были прописаны такие направ-

---

[3] См.: Галенская Л.Н. Основные направления сотрудничества государств по борьбе с преступностью: Правовые проблемы: автореф. дис. … д.ю.н. Л., 1979. С. 3.

[4] Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью. 25 ноября 1998 г. // СПС «Гарант».

ления сотрудничества государств, как взаимная помощь по уголовным делам, исполнение поручений по уголовным делам, выдача преступников и осуществление уголовного преследования.

В большинстве двусторонних договоров о сотрудничестве РФ, обязанность сотрудничать в области борьбы с захватом заложников не конкретизируется (Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном (Ашхабад, 23 апреля 2002 г.)[5], Договор между Российской Федерацией и Республикой Грузия о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве (Тбилиси, 3 февраля 1994 г.)[6] и другие).

В то же время в некоторых двусторонних договорах направления сотрудничества прописываются более подробно. Например, подробно расписаны направления сотрудничества согласно Меморандуму о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Мали о сотрудничестве в области борьбы с терроризмом и транснациональной организованной преступностью (Москва, 27 мая 2009 г.)[7]

Стоит также обратить внимание на то, что двусторонние документы о сотрудничестве, заключенные различными государствами, где подробно изложены направления международного сотрудничества, часто заключаются в форме меморандумов или деклараций о сотрудничестве (Например, Совместное российско-греческое заявление о сотрудничестве в борьбе с терроризмом (Москва, 9 декабря 2004 г.).[8] Названия данных двусторонних документов при этом создают впечатление, что данные международные документы носят необязательный характер. В то же время подобные меморандумы, заявления и декларации являются международными договорами в соответствии с частью 1 статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

---

[5] См.: Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном. 23 апреля 2002 г. // СПС «Гарант».

[6] См. Договор между Российской Федерацией и Республикой Грузия о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве. 3 февраля 1994 г. // СПС «Гарант».

[7] См.: Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Мали о сотрудничестве в области борьбы с терроризмом и транснациональной организованной преступностью. 27 мая 2009 г. // СПС «Гарант».

[8] См.: Совместное российско-греческое заявление о сотрудничестве в борьбе с терроризмом. 9 декабря 2004 г. // СПС «Консультант Плюс».

Отдельным важным направлением межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью является выдача преступников. Несмотря на то, что, в настоящий момент, большинство государств присоединились к Конвенции 1979 г., на практике нередки проблемы выдачи лиц, виновных в захвате заложников.

В качестве примера можно привести случай с захватом самолета Ту-154 15 марта – 16 марта 2001 г. Самолет принадлежал авиакомпании «Внуковские авиалинии». В соответствии с нормами международного права он являлся территорией Российской Федерации. Саудовская Аравия просила у Российской Федерации разрешение на то, чтобы осуществить операцию по освобождению.[9] Однако как только операция была осуществлена, Саудовская Аравия отказалась выдать лиц, совершивших захват самолета. Саудовская Аравия указывала на то, что между Российской Федерацией и Саудовской Аравией не был заключен договор о выдаче[10]. В июле 2002 г. шариатский суд Саудовской Аравии назначил угонщикам наказание: Дени Магомерзаев был приговорён к шести годам тюремного заключения, а Ирисхан Арсаев – к четырём годам[11].

Дело в том, что в ст. 10 Конвенции 1979 г. указано, что если между государством, на территории которого задержаны заложники, и запрашивающим государством не заключен договор о выдаче, у второго государства не возникает обязанности выдать преступников запрашивающей стороне. При этом на практике, договоры, которые регулируют исключительно вопросы выдачи, заключаются сравнительно редко. На сегодняшний день Российской Федерацией заключено всего 5 таких договоров с иностранными государствами.[12]

---

[9] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BD_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D1%91%D1%82%D0%B0_%D0%A2%D1%83154_%D0%B2_%D0%A1%D0%B0%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D1%83%D1%8E_%D0%90%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%8E_(2001).

[10] См.: Десять лет на двоих за угон самолета. URL: http://www.utro.ru/articles/2002/07/31/92614.shtml (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

[11] URL: http://www.utro.ru/articles/2002/07/31/92614.shtml.

[12] См., например, Европейская Конвенция о выдаче ETS N 024 (Париж, 13 декабря 1957 г.) // СПС «Консультант Плюс»; Договор между Российской Федерацией и Республикой Ангола о выдаче. 31 октября 2006 г. // СПС «Консультант Плюс»;

Как правило, положения о выдаче преступников предусмотрены в договорах о взаимной правовой помощи по уголовным делам, заключенных Российской Федерацией с иностранными государствами. На сегодняшний день, Российской Федерацией подписано 36 договоров о правовой помощи по уголовным делам[13]. В то же время 7 из них подписаны, но так и не вступили в силу (договоры с Грузией, Испанией, Кубой, Мали, Турецкой Республикой, Анголой и Колумбией[14].

Еще одной проблемой является то, что даже если между государствами заключены договоры о правовой помощи, не все они содержат положения о выдаче. Так, например, не содержит никаких положений о выдаче преступников Договор между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 20.10.1997)[15].

Полагаем, что для обеспечения эффективного решения проблемы выдачи преступников, правоохранительным органам необходимо инициировать заключение договоров о правовой помощи и правовых отношениях по уголовным делам с теми государствами, с которыми такие договоры пока не были заключены. Такие договоры могут быть заключены в форме Протоколов об изменениях и дополнениях к договорам об оказании правовой помощи по уголовным делам, а также в форме заключения отдельных договоров о выдаче.

Наряду с традиционными направлениями сотрудничества государств в борьбе с захватом заложников появляются новые направления. К таким направлениям относится борьба с финансиро-

---

Договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией о выдаче. 14 января 2002 г. // СПС «Консультант Плюс»; Договор между Российской Федерацией и Республикой Индией о выдаче. 21 декабря 1998 г. // СПС «Консультант Плюс»; Конвенция о взаимной выдаче преступников. 24 ноября 1886 г. // СПС «Консультант Плюс».

[13] См.: Перечень международных договоров Российской Федерации по вопросам правовой помощи и правовых отношений по гражданским, семейным, уголовным и иным делам. URL: http://minjust.ru/ru/perechen-mezhdunarodnyh-dogovorov-rossiyskoy-federacii-po-voprosam-pravovoy-pomoshchi-i-pravovyh-28 (дата обращения 08 марта 2014 г.)

[14] Там же.

[15] См.: Договор между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам. 20 октября 1997 // СПС «Консультант Плюс».

ванием терроризма, в том числе захвата заложников. В рамках такой борьбы различными финансовыми контрольными органами и банками разрабатываются и принимаются различные договоры, которые направлены на борьбу с финансированием терроризма. Например, на сегодняшний день, Центральным банком РФ заключено 10 договоров с иностранными банками, которые преследуют цель борьбы с финансированием терроризма[16]. Более того, на сегодняшний день, Росфинмониторингом заключено 46 договоров, которые также направлены на борьбу с финансированием терроризма[17].

Наряду с финансированием терроризма, новыми направлениями межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью являются проведение совместных учений между вооруженными силами различных государств (так, члены РАТС ШОС проводят антитеррористические учения, в том числе, по освобождению заложников);[18] выработка совместных предложений и рекомендаций, формирование банков данных, которые относятся к террористическим преступлениям и к самим преступникам.

В настоящее время также важна деятельность научно-исследовательских институтов в области борьбы с захватом заложников. Так, основные направления деятельности институтов ООН – организация научных конференций, семинаров и курсов.

---

[16] См. например: Меморандум о сотрудничестве между Центральным банком Российской Федерации (Банком России) и Центральным банком Аргентинской Республики. 9 ноября 2009 г. // http://www.cbr.ru (дата обращения 23 апреля 2015 г.); Соглашение между Центральным банком Российской Федерации (Банком России) и Центральный банк Монголии (Монголбанком) о сотрудничестве в области банковского надзора от 17 сентября 2008 г. URL: http://www.cbr.ru (дата обращения 23 апреля 2015 г.)

[17] См. например: Соглашение между Федеральной службой по финансовому мониторингу (Российская Федерация) и Главным управлением по предотвращению отмывания денег Республики Албания о взаимодействии в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию террористов. 03.декабря 2009 г. URL: http://www.fedsfm.ru (дата обращения 30 апреля 2015 г.).

[18] См.: Антитеррористические учения URL: http://ecrats.org/ru/cooperation/anti-terror-training/2368 (дата обращения 12 октября 2014 г.); Военные инструкторы Турции и Кыргызский спецназ делятся опытом борьбы с террористами на сборах в Ала-буке URL: http://ecrats.org/ru/situation/status/3973 (дата обращения 12 октября 2014 г.).

Научно-исследовательские институты ООН вносят предложения по улучшению методов борьбы с терроризмом, проводят анализ тенденций развития террористической преступности и предлагают разнообразные пути борьбы с терроризмом. В то же время, как правило, рекомендации и предложения научно-исследовательских институтов ООН редко находят применение при разработке международно-правовых норм о противодействии захвату заложников. В этом отношении более влиятельной организацией является Комиссия международного права ООН. Думаем, что это связано не только со слабым взаимодействием между научно-исследовательскими институтами и другими организациями системы ООН, но и с тем, что упомянутые институты в своих исследованиях редко обращаются непосредственно к проблеме захвата заложников.

Также стоит отметить, что новым направлением межгосударственного сотрудничества стала реализация программ по противодействию актам захвата заложников. Например, программный подход применяет УНП ООН. Такой подход подразумевает долгосрочную, адаптированную помощь органам, вовлеченным в расследование дел, связанных с терроризмом[19]. На сегодняшний день, в рамках УНП ООН успешно функционирует «Программа помощи жертвам захвата заложников». Эта программа предоставляет гуманитарную помощь заложникам, захваченным пиратами на море, и обеспечивает их безопасное освобождение и репатриацию[20]. Программа также помогает в обмене информацией между захваченными лицами и их семьями; обеспечивает медицинскую помощь, предоставление жилья, еды, одежды и предметов первой необходимости для заложников при их освобождении в случаях, когда это возможно, пока заложники находятся в заключении; помогает лицам, отпущенным на свободу, вернуться домой в кратчайшие сроки, организует их возвращение, оформление документов; способствует получению дипломатической помощи[21]. Программа является примером успешного сотрудничества государств – членов

[19] См.: О УНП ООН. URL: http://www.unodc.org/unodc/ru/about-unodc/index.html (дата обращения 10 октября 2014 г.).
[20] См.: Hostage Support Programme. URL: http://www.unodc.org/unodc/en/piracy/hostage-support-programme.html (дата обращения 11 октября 2014 г.)
[21] Ibid.

ООН в деле борьбы с захватом заложников. Единственным существенным недостатком данной программы является ограниченная сфера действия: оказание помощи лишь заложникам, которые были захвачены в плен морскими пиратами.

На сегодняшний день, несмотря на развитие договорного направления межгосударственного сотрудничества в борьбе с захватом заложников, для успешного правоприменения требуется, чтобы государства и их правоохранительные органы не только закрепили запрет на захват заложников в международных документах, но и более активно осуществляли меры организационного характера (например, совместные операции) на основе международной кооперации. Обязанность государств сотрудничать в данной сфере может быть предусмотрена соответствующими многосторонними или двусторонними договорами.

Важно также отметить, что вопросы предупреждения захвата заложника следует решать не только на универсальном и региональном уровнях, но и на уровне отдельных государств в связи с широким распространением этих преступлений внутри каждой страны, например, в местах лишения свободы, на транспорте и т.д.[22] Исследователи отмечают, что для борьбы с захватом заложников внутри каждого государства необходимы специальные законы, подзаконные акты[23].

В целом, возрастание уровня международной преступности, обусловленное различными экономическими и социальными факторами, объективно вызвало необходимость совершенствования международно-правовых форм сотрудничества государств в борьбе с различными преступлениями[24]. В XX в. начали появляться различные направления межгосударственного сотрудничества в борьбе с захватом заложников. Прежде всего, различные государства и международные организации признавали общественную опасность захвата заложников. В результате такого признания, запреты на захват заложников появились в национальном законода-

---

[22] См.: Анциферов К.П. Международно-правовые меры предупреждения преступления – захват заложников // Юриспруденция. 2003. № 3. С. 68.
[23] Там же.
[24] См.: Нигматуллин Р. В. Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера в XX – начале XXI столетия: историко-правовой аспект: автореф. дис.д.ю.н. М. 2007. С. 10.

тельстве различных «цивилизованных» государств. Параллельно развивалось такое направление международного сотрудничества государств в борьбе с захватом заложников, как заключение договоров по данным вопросам.

Таким образом, на сегодняшний день, сотрудничество государств в борьбе с захватом заложников осуществляется по различным направлениям. Наиболее активная работа, при этом, идет в области договорного направления межгосударственного сотрудничества. В то же время сотрудничество государств в пенитенциарной сфере – постоянно развивающаяся деятельность. Во второй половине XX века появилось большое количество новых перспективных направлений межгосударственного сотрудничества в борьбе с захватом заложников (обмен информацией, проведение совместных операций, борьба с финансированием терроризма, а также реализация проектов, направленных на защиту жертв захвата заложников). Можно прогнозировать, что по мере развития международного терроризма будут появляться новые направления борьбы с захватом заложников, а также будут видоизменяться имеющиеся направления.

ВОПРОСЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И АСЕАН: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ

Губернская Арина Андреевна

адъюнкт кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Для России развитие связей с Азиатско-Тихоокеанским регионом (АТР), важную часть которого составляют страны АСЕАН и всей Восточной Азии, имеет особое политическое и экономическое значение. Они призваны способствовать созданию благоприятных условий как для обеспечения безопасности Российской Федерации, так и для модернизации всего региона Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Итогом второго саммита Россия – АСЕАН, который состоялся 30 октября 2010 г. во Вьетнаме, стало обоюдное решение партнеров о тесном взаимодействии друг с другом в формировании региональной архитектуры в АТР.

Понимание российскими участниками саммита особенностей политической обстановки в регионе и характера сложившихся там межгосударственных отношений на основе проверенного временем и нацеленного на компромисс «метода АСЕАН» отражает, в частности, пункт 15 Совместного заявления, в котором закреплено: «Мы считаем, что международная безопасность является неделимой и всеобъемлющей, а также убеждены, что безопасность одних государств нельзя обеспечить за счёт безопасности других. Мы подчеркнули необходимость в полной мере уважать и учитывать законные интересы и озабоченности всех государств, их внутреннее законодательство и нормативно-правовые акты»[1].

Второй саммит Россия – АСЕАН еще раз подтвердил, что перспективы развития сотрудничества России со странами этой организации в целом благоприятны. Между Россией и государствами АСЕАН никогда не было противоречий и столкновений, Рос-

[1] Совместное заявление по итогам второго саммита Российской Федерации-АСЕАН (Ханой, 30 октября 2010 г.) // Партнерство Россия-АСЕАН. Центр АСЕАН при МГИМО(У) МИД России. URL: http://asean.mgimo.ru/ru/partnerstvo (дата обращения 15.03.2015 г.).

сийская Федерация никогда не вмешивалась во внутренние дела государств данного региона и не осложняла ситуацию в этом регионе по таким проблематичным для них вопросам, как права человека, территориальные и межконфессиональные конфликты. По словам министра иностранных дел С.В. Лаврова: «Россия и АСЕАН органично подходят друг другу как партнеры».

Прошедшие пять лет после первого саммита не были потерянным временем. За эти годы создана солидная договорно-правовая база для всестороннего развития сотрудничества в укреплении региональной безопасности, особенно в части «нетрадиционных угроз»: борьбы с терроризмом и пиратством, трансграничной преступностью, в предупреждении и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.[2]

Одна из проблем отношений Российской Федерации с АСЕАН состоит в том, что в широких кругах общественности России и государств Ассоциации нет достаточной информации друг о друге и почти нет развитой системы связей и контактов на разных уровнях. На саммите в Ханое обе стороны высказали убежденность в том, что для достижения нового уровня сотрудничества необходимо развитие прямых контактов. Речь идет не столько о политических контактах на уровне руководства, которые в последние годы получили заметное развитие, сколько о сотрудничестве по линии неправительственных организаций и научного сообщества.

Министр внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции В.А. Колокольцев во главе российской делегации принял участие в 34-й конференции Ассоциации национальных полиций АСЕАН (АСЕАНАПОЛ), проходившей в г. Маниле (Республика Филиппины).

В ходе проведения конференции было принято решение о закреплении за МВД России нового статуса полномасштабного диалогового партнера Ассоциации. Это решение было принято единогласно всеми участниками стран, входящих в АСЕАНАПОЛ.

С 2011 г. российские полицейские регулярно участвуют в профильных встречах организации. Результатом этого стало обре-

---

[2]ASEANOPOL. Police Training Cooperation Meeting (APTCM) // ASEANOPOL. URL: http://www.proarmm.com/index.php/en/news/272-aseanopol-police-training-cooperation-meeting-aptcm-nr-14-149.html (дата обращения 15.03.2015 г.).

тение МВД России нового положения в Ассоциации национальных полиций, что в будущем позволит расширить спектр взаимодействия в рамках рабочих групп, совместных проектов и операций по конкретным направлениям борьбы с преступностью.

В.А. Колокольцев выразил уверенность, что обретение МВД России статуса полномасштабного партнера откроет дополнительные возможности для укрепления взаимодействия на антикриминальном направлении между Россией и странами АСЕАН: «Роль региональных структур в международном правоохранительном сотрудничестве имеет большое значение. В этой связи российские правоохранительные органы стремятся активно взаимодействовать со странами АСЕАН»[3].

Кроме того, В.А. Колокольцев обратил внимание на то, что Российская Федерация является полноправным участником всех основополагающих конвенций и международных договоров, направленных на нейтрализацию угроз со стороны криминала. При этом развитие международных полицейских связей на региональном уровне призвано стать важной частью всего правоохранительного комплекса отношений в Юго-Восточной Азии.

Как отмечает В.А. Колокольцев, совместные усилия должны быть направлены на борьбу с трансграничной организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, осуществление эффективного информационного обмена.

Транснациональная организованная преступность подрывает основы государственности и негативно сказывается на поступательных процессах международного развития, а особую тревогу вызывает активное совершенствование форм и методов, которые используют международные криминальные группы в «традиционных» сферах своей незаконной деятельности. «В этой связи подтверждаем нашу готовность к сотрудничеству и дальнейшему развитию всех имеющихся возможностей на основе полного спектра международно-правовых инструментов»[4], – отметил Глава Министерства внутренних дел.

---

[3] Выступление В.А. Колокольцева // Международная жизнь. URL: http://interaffairs.ru/editors.php (дата обращения 15.03.2015 г.).
[4] Там же.

Установление контактов с полицейскими организациями и структурами, в том числе в азиатско-тихоокеанском регионе, – один из приоритетов МВД России. К примеру, у российской полиции и организации АСЕАНАПОЛ уже наработан положительный опыт взаимодействия в сфере организации противодействия преступности и подготовки полицейских кадров. Это те сферы, в которых у партнеров имеется потенциал для развития сотрудничества: «Мы намерены уже в текущем году организовать курсы для специалистов из стран АСЕАН по тематике борьбы с торговлей людьми»[5].

В.А. Колокольцев высказался и за дальнейшее укрепление международной правовой базы правоохранительного сотрудничества, что позволит более эффективно противостоять преступности в регионе. По словам Главы Министерства внутренних дел несмотря на географическую удаленность, активность России, в частности, Министерства внутренних дел, в деятельности АСЕАНАПОЛ и совместном формировании правоохранительных позиций в регионе будет способствовать достижению конкретных практических результатов.

Россия и АСЕАН отмечают наличие большого потенциала сотрудничества с обеих сторон по широкому спектру партнерского диалога и нацелены на углубление взаимодействия в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Об этом шла речь на встрече Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова и Генерального секретаря Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) Ле Лыонг Миня в МИД Российской Федерации 01 июля 2014 г.[6] Генеральный секретарь Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) Ле Лыонг Минь на встрече с С.В. Лавровым в МИД РФ сказал: «На протяжении 18-ти лет наши отношения с Россией развиваются, и установилось полномасштабное диалоговое партнер-

---

[5] ЭКЦ МВД России посетила делегация АСЕАНОПОЛ // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Centri/JEkspertno_kriminalisticheskij_centr /item/1397125 (дата обобращения 15.03.2015 г.).

[6] О встрече Министра иностранных дел России С.В.Лаврова с Генеральным секретарем АСЕАН Ле Лыонг Минем // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: http://mid.ru/brp_4.nsf/newsline/B010808B2CFD6E5D44257D08004ED312 (дата обращения 15.03.2015 г.).

ство. Мы очень ценим вклад России в сотрудничество с АСЕАН в рамках таких механизмов, как Совещание министров АСЕАН и других, тех, что действуют в рамках нашей Ассоциации»[7].

Итогом первых лет сотрудничества России со странами Юго-Восточной Азии стало вырабатывание вектора взаимных интересов, определение проблемных и первоочередных для разрешения задач, а так же равномерное, но весьма интенсивное расширение сфер сотрудничества в рамках проводимой международной политики.

[7] О встрече Министра иностранных дел России С.В.Лаврова с Генеральным секретарем АСЕАН Ле Лыонг Минем // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: http://mid.ru/brp_4.nsf/newsline/B010808B2CFD6E5D44257D08004ED312 (дата обращения 15.03.2015 г.).

ПРИНЦИП НЕЗАВИСИМОСТИ И БЕСПРИСТРАСТНОСТИ СУДЕЙ В МЕЖДУНАРОДНОМ УГОЛОВНОМ ПРАВОСУДИИ

Джабиашвили Ана Джамбуловна

студентка III курса Юридического института
Российского университета дружбы народов
jabiashvili@mail.ru

Лашина Мария Владимировна

студентка III курса Юридического института
Российского университета дружбы народов
la_shina@list.ru

Международное уголовное право – отрасль права, представляющая собой совокупность норм и принципов, определяющих порядок осуществления правосудия, в том числе, за совершение серьезных нарушений международно-правовых обязательств, вытекающих из императивных принципов общего международного права (принципы jus cogens). Ряд международно-правовых документов содержат положения, закрепляющие право на справедливое судебное разбирательство, беспристрастный и независимый суд (например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., действующая в качестве международно-правового обычая, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.)[1].

Прежде всего, для раскрытия принципа независимости судей необходимо остановиться на особенностях принятия решений судьями, а также на проблеме их отвода. Целесообразным представляется, в первую очередь, исследовать правовое закрепление данного принципа в рамках деятельности международных трибуналов – Международного военного трибунала и Международного военного трибунала по Дальнему Востоку, а также в рамках работы Международного уголовного суда (МУС).

Международный военный трибунал (далее – МВТ). Это международный судебный орган, учрежденный для преследования

[1] Анита Ушацка. Международный уголовный суд и право на справедливое судебное разбирательство // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 1(68). С. 119.

и наказания главных военных преступников европейских стран оси, сражавшихся на стороне нацисткой Германии. 8 августа 1945 г. между правительствами СССР, США, Великобритании и Франции было заключено Лондонское соглашение, учредившее данный трибунал[2]. Судебный процесс проходил в г. Нюрнберге с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г.[3]

Лондонское соглашение иначе именуется Уставом МВТ, являющимся правовой основой функционирования данного трибунала. Статус судьи в контексте принципа на справедливое судебное разбирательство закрепляют ст. 1–4 Устава МВТ.

На основании ст. 1 следует сделать вывод, что Трибунал учреждался с целью справедливого суда над главными военными преступниками.

В соответствии со ст. 2 Трибунал состоит из 4 членов и заместителей, а подписавшиеся стороны назначают по одному члену и заместителю.

Ст. 3 закрепляет запрет отвода Трибунала, его членов и заместителей. При этом замена членов во время судебного процесса по болезни или по другим уважительным причинам возможна только на заместителей. То есть если у одной из сторон есть основания полагать, что судья по каким-либо причинам не в состоянии объективно рассмотреть спор, то сторона не может рассчитывать на реализацию принципа беспристрастности судей.

В п. «b» ст. 4 сказано, что члены Трибунала до судебного заседания выбирают председателя из своего числа. Кроме того, устанавливается принцип очередности председательствования на последующих судебных процессах. Однако если заседание Трибунала происходит на территории одной из четырех подписавшихся сторон, то председательствует член, выбранный этой стороной. П. «c» данной статьи предусматривает, что «за исключением вышесказанного, решение принимается Трибуналом большинством голосов, а при разделении голосов голос председателя является решающим» (кроме признания виновности – не менее чем 3 голоса).

---

[2] Международный военный трибунал // Академик. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16067 (дата обращения 16.12.2014 г.).

[3] Нюрнбергский процесс // Академик. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16533 (дата обращения 16.12.2014 г.).

Последние положения также ставят под сомнение объективность судебного разбирательства, а также независимость и беспристрастность суда, так как подписавшаяся сторона может оказать давление председательствующего члена. Немаловажным при рассмотрении вопроса формирования состава суда с точки зрения его беспристрастности следует отметить тот факт, что часть судей МВТ принимала участие в разработке Устава МВТ[4]. Соответственно, все вышеперечисленные положения могли быть составлены без учета принципа беспристрастности суда.

Международный военный трибунал по Дальнему Востоку (далее – МВТДВ). Он был основан 19 января 1946 г., известен как Токийский процесс[5] – судебный процесс над главными японскими военными преступниками, проходивший в г. Токио с 3 мая 1946 г. по 12 ноября 1948 г.[6]

Правовую основу деятельности МВТДВ составляют Акт о безоговорочной капитуляции Японии, подписанный СССР, США, Великобританией, Китаем, Францией, Австралией, Канадой, Новой Зеландией, Голландией, Специальная прокламация, учреждающая Международный военный трибунал для Дальнего Востока, а также Устав военного трибунала для Дальнего Востока.

Учреждение Трибунала было поручено Главнокомандующему Войсками Союзных держав Дугласу Макартуру, который и издал Специальную прокламацию[7].

В Уставе МВТДВ статус судьи в аспекте, рассматриваемом в настоящей статье, предусмотрен в ст. 1–3.

По аналогии с Уставом МВТ, ст. 1 Устава МВТДВ закрепляет принцип справедливого судебного разбирательства.

В ст. 2 и ст. 3 Устава МВТДВ фигурирует Верховный Главнокомандующий Союзных держав, которому подписавшиеся стороны, помимо поручения о создании Трибунала, делегировали

---

[4] Международное правосудие в прошлом и настоящем // Российский бюллетень по правам человека. 2007. Вып. 23. С. 94.

[5] Международный военный трибунал // Академик. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16067 (дата обращения 16.12.2014 г.).

[6] Токийский процесс// Академик. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/18838 (дата обращения 16.12.2014 г.).

[7] Международные трибуналы. URL: http://www.navalnycard.ru/history1/mezhdunarodnye_tribunaly.html (дата обращения 16.12.2014 г.).

полномочия по назначению членов Трибунала (ст. 2: «Трибунал будет состоять не менее чем из шести и не более чем из одиннадцати членов, назначаемых Верховным Главнокомандующим Союзных держав из числа лиц, предложенных государствами, подписавшими Акт о капитуляции, а также из представителей Индии и Филиппинской Республики»; п. «а» ст. 3: «Верховный Главнокомандующий Союзных держав назначает одного из членов Трибунала Председателем Трибунала»). Несмотря на то, что подписавшиеся стороны предлагают кандидатур в качестве членов Трибунала, Верховный Главнокомандующий Союзных держав является ключевой фигурой в их назначении. Поэтому, в данном случае, независимость состава суда зависит непосредственно от объективности и беспристрастности самого Верховного Главнокомандующего.

Кандидатура Верховного Главнокомандующего была одобрена подписавшимися сторонами, поэтому логично предположить, что стороны выбрали Дугласа Макартура в качестве главной фигуры в принятии Трибуналом решений на основе доброй воли, считая его лицом, способным объективно принимать решения. Однако фактор единоличности ставит под сомнение независимость суда.

Международный уголовный суд (далее – МУС). «На протяжении почти полстолетия – приблизительного периода существования Организации Объединенных Наций – Генеральная Ассамблея признавала необходимость учреждения такого Суда для судебного преследования и наказания лиц, виновных в совершении таких преступлений, как геноцид. Многие думали ... что ужасы второй мировой войны – лагеря, зверства, уничтожение людей, Холокост – никогда не повторятся. Однако это произошло. В Камбодже, в Боснии и Герцеговине, в Руанде. Наше время, даже нынешнее десятилетие, показало, что человеческие возможности совершать зло не знают границ. Геноцид ... является термином нашего времени и также представляет собой отвратительную реальность, которая требует исторического ответа»[8].

---

[8] См.: Кофи Аннан, бывший Генеральный секретарь ООН (1997–2006 годы). Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/law/icc/overview.shtm (дата обращения 18.12.2014 г.).

Международный уголовный суд (МУС) является первым постоянным международным судом, созданным на договорной основе для содействия прекращению безнаказанности за многочисленные тяжкие преступления, совершенные в XXI веке. В июле 1998 г. в Риме 120 государств – членов ООН приняли Римский статут, который является правовой основой для учреждения постояннодействующего Международного уголовного суда (МУС). Римский статут вступил в силу 1 июля 2002 г. после его ратификаций 60 государствами[9].

Основные принципы независимости судебных органов 1985 г., сформулированные на заседании седьмого Конгресса ООН от 6 сентября 1985 г., были приняты на основе Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. Вышеуказанные принципы были созданы с целью оказания помощи государствам – участникам ООН для обеспечения и развития независимости судебной власти, следовательно, они должны быть учтены и соблюдены государствами в рамках их национальной правовой системы и на практике.

В пояснительном меморандуме Европейской Хартии о статусе судей от 8–10 июля 1998 г. в ст. 1.1. сказано, что «целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать от судебных инстанций и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. Статус исключает возможность принятия и применения любых нормативных положений или процедур, способных поколебать доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности…»[10].

Согласно ст. 1 Статута МУС «является постоянным органом, уполномоченным осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, ... , и дополняет национальные системы уголовного правосудия».

---

[9] См.: Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/law/icc/ (дата обращения: 19.12.2014 г.).

[10] См.: Европейская Хартия о статусе судей DAJ/DOC (98)23 и Пояснительный меморандум к Европейской хартии о статусе судей от 10 июля 1998 года приняты Советом Европы (перевод с французского языка) (дата обращения 17.12.2014 г.).

Статус суда и судей МУС закреплены в ч. 4 Римского Статута. Часть 1 ст. 40 закрепляет, что «судьи независимы при выполнении своих функций».

В соответствии с ч.1 ст. 36 Суд состоит из 18 судей, но согласно п. «а» ч. 2 ст. 36 состав суда может быть изменен Президиумом, действуя от имени Суда, обосновав необходимость такого решения. При выдвижении предложения Секретарь обязан распространить его среди государств-участников, а само заявление подлежит рассмотрению на заседании Ассамблеи государств-участников, которая созывается в соответствии со ст. 112 Статута.

На должность судьи согласно ч. 3 ст. 36 «выбираются из числа лиц высоких моральных качеств, являющихся беспристрастными и независимыми, которые удовлетворяют требованиям, предъявляемым в их соответствующих государствах для назначения на высшие судебные должности». Помимо вышесказанного, кандидат обязан свободно владеть одним из рабочих языков Суда.

Отвод судьи возможен по основаниям, предусмотренным ст. 41, абсолютным большинством голосов судей. Хоть отводимый судья и не участвует в процессе принятия решения о его/ее отводе, он все же имеет право сделать замечания относительно данного вопроса.

Таким образом, принцип независимости суда лучше сформулирован в Статуте МУС. В данном документе, на наш взгляд, учтены все ошибки, которые были допущены создателями при согласовании положений соответствующих учредительных документов МВТ и МВТДВ.

ДЕЛО ТОМАСА ЛУБАНГУ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

Квачахия Рональд Гиевич

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Согласно Преамбуле Римского Статута, регламентирующего деятельность Международного уголовного суда, основополагающим принципом деятельности суда является всеобщее признание того, что самые серьезные преступления, в том числе и не международного характера, но, тем не менее, вызывающие озабоченность всего международного сообщества, ни при каких обстоятельствах не должны оставаться безнаказанными.

Создание подобных международных институтов свидетельствует о бесконечном и искреннем желании участников этого процесса добиться безоговорочного соблюдения верховенства права не только на национальном уровне, но и в международных масштабах.

Юридическая и практическая значимость деятельности Международного уголовного суда уже сейчас дает о себе знать и признается многими демократическими правовыми государствами. Принципиально важным, в настоящее время, является вопрос об имплементации международного законодательства, регулирующего, в том числе деятельность Суда, в национальное уголовное законодательство. Конечно же, Римский Статут никогда не будет заменять национальные суды, однако, принципы на которых построена деятельность Международного уголовного суда, могут и должны приниматься за основу демократическими государствами. Такая имплементация поможет, прежде всего, создавать такие условия, при которых государства, где все еще совершаются массовые преступления, смогут провести уголовное разбирательство должным образом на национальном уровне, не прибегая к помощи международных институтов.

В отчетах о деятельности Международного уголовного суда указывается, что Суд постоянно стремится развивать сотрудничество и оказание помощи в целях укрепления национальных систем

правосудия там, где он это может. Для Канцелярии Прокурора принцип комплементарности является ключевым принципом стратегии преследования с самых первых лет ее деятельности. Указанный принцип играет не последнюю роль в системе работы Международного уголовного суда. В частности, он включает в себя правило «гласности деятельности», предусмотренное ст. 15, чтобы государства помнили об обязанности осуществлять национальное разбирательство и мобилизовать поддержку со стороны внешних источников в отношении такой деятельности. Также немаловажную роль играет сотрудничество с национальными органами правосудия, ведущими расследование серьезных преступлений, в том числе посредством положительного реагирования, насколько это возможно, на просьбы, получаемые в соответствии со ст. 93 (10) Римского статута.

Следует также отметить, что опыт, который смог наработать Международный уголовный суд за последние 13 лет своего существования, позволяет оказывать содействие и обеспечивать консультирование и передачу знаний в сфере управления судебной деятельностью и услуг в этой области, включая юридическое представительство и защиту свидетелей.

Деятельность Международного уголовного суда играет неоценимую роль не только в восстановлении верховенства права на территории стран участниц, но и плодотворно влияет на развитие всей системы современного международного уголовного права.

Основу плодотворной деятельности и влияния принципов, на которых зиждется работа Международного уголовного суда, на систему международного уголовного права, положило громкое и самое первое дело Суда – дело Томаса Лубангу. Примечательно, что это самое первое дело Международного уголовного суда, которое было рассмотрено Судом, вынесен приговор, который к тому же выстоял апелляционное обжалование. Томас Лубангу был осужден Международным уголовным судом в 2012 г., то есть после 10 лет с момента начала работы Суда, за действия, относящиеся к тяжким международным преступлениям, в частности за вовлечение лиц, не достигших возраста 15 лет в военные действия.

Ни для кого не секрет, что создание, формирование и развитие правового общества, государства предполагает, прежде всего, верховенство права, гарантию неприкосновенности прав, свобод

человека и гражданина того или иного государства. На практике же мы часто слышим о фактах нарушения таких прав не только на национальном уровне, но и в международных масштабах.

Одними из самых серьезных преступлений против прав и свобод человека, гражданина, нации не только по мнению составителей Римского Статута, но и всего мирового сообщества являются военные преступления. Военные конфликты, вспыхивающие на территории определенных государств и уносящие жизни десятков тысяч людей – самые страшные преступления против всего человечества не только ввиду манеры их совершения, но и в силу масштабности их негативных последствий. Опасность и масштабность военного преступления возрастает в геометрической прогрессии когда соединяется в комплексе с другим международным преступлением – вовлечением несовершеннолетний детей в военный конфликт, а точнее вербовка таких детей.

Впервые в тексте международно-правового акта понятие детей, участвующих в военных действиях, появляется лишь в 1977 г. при составлении Дополнительных протоколов Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г.

Так, Дополнительный протокол I, применяемый в период международных вооруженных конфликтов, обязывает государства предпринимать «все практически возможные меры для того, чтобы дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не принимали непосредственного участия в военных действиях…», воздерживаться «от вербовки их в свои вооруженные силы». При этом Дополнительный протокол № 2, нормы которого распространяют свое действие на вооруженные конфликты не международного характера, также указывает на недопустимость привлечения детей, не достигших 15-ти летнего возраста, к участию в боевых действиях. Следует отметить, что прямой запрет на вербовку детей, а точнее ответственность за данное преступление, предусмотрена Римским Статутом. Именно Статут Международного уголовного суда в статье 8 называет военным преступлением, на которое распространяется юрисдикция Суда, действия лиц по набору или вербовке детей в возрасте до пятнадцати лет в состав национальных вооруженных сил или их использование для активного участия в боевых действиях. На первом заседании Ассамблеи государств – участников Римского Статута Международного уголовного суда был

принят правовой документ под названием «Элементы преступлений». Данный документ имеет важное уголовно-процессуальное значение не только для всей системы современного международного уголовного права, но и может быть взят за основу многими национальными системами законодательства. В документе, в частности, описываются составные элементы тех преступлений, на которые распространяется юрисдикция Суда. В том числе документ содержит элементы преступления – «вербовка детей для участия в военных конфликтах». Важность, в том числе и процессуальная, этого документа подтвердится впоследствии при рассмотрении дела Лубангу, обвиняемого в вербовке детей.

Если следовать конструкции военного преступления «вербовка детей», то ее элементами, согласно названому выше документу являются:

1) факт набора исполнителем одного или нескольких лиц для принятия ими участия в военных действиях;

2) привлеченные лица должны быть в возрасте до 15 лет;

3) исполнитель осознает, что привлеченные им лица не достигли 15-летнего возраста;

4) указанные выше действия имели место во время вооруженного военного конфликта и были непосредственно связаны с этим конфликтом.

5) исполнитель осознавал фактическое положение вещей, то есть знал о существовании вооруженного конфликта.

Таким образом, Международный уголовный суд, определив составные части преступления «вербовка детей», определил, тем самым, формулу данного преступления, слагаемые которой, в своей совокупности, и образуют, законченный состав преступления, и, как результат, ответственность в виде приговора Международного уголовного суда.

В контексте постоянно развивающейся системы международного уголовного права подобные события играют значительную роль для позитивного влияния и форсирования такого развития для наполнения норм международного права новыми элементами уголовной теории и уголовно-процессуальной практики. В 2012 г. Международный уголовный суд реализовал на практике фактическую цель его создания, а именно принял первый в своей истории приговор об индивидуальной уголовной ответственности

человека, виновного в совершении военных преступлений международного характера, в том числе с привлечением лиц, не достигших 15-летнего возраста.

Примечательно, что Международный уголовный суд, учитывая его всего 13-летнюю практику, в настоящее время, проводит особо активную деятельность по выявлению и привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении наиболее тяжких международных преступлений. Так, в настоящее время, в производстве Международного уголовного суда находится более 20 дел по 8 ситуациям на разных стадиях рассмотрения. Кроме того, Канцелярия Прокурора проводит расследования и судебные разбирательства по восьми ситуациям (Дарфур (Судан), Демократическая Республика Конго, Кения, Кот-д'Ивуар, Ливия, Мали, Центральноафриканская Республика и Уганда). Активная деятельность ведется в направлении сбора информации и предварительного изучения по 10 ситуациям (Афганистан, Гвинея, Гондурас, Грузия, Ирак, Колумбия, Коморские Острова (инцидент с флотилией «За свободу Газы»), Нигерия, Украина и Центральноафриканская Республика). Выполняя принятые на себя Римским Статутом обязательства, Международный уголовный суд в рамках указанных расследований выдал 30 ордеров на арест, при этом девять подозреваемых или обвиняемых в настоящее время уже заключены под стражу[1]. Из общего числа рассматриваемых Судом дел по трем делам были вынесены приговоры и два из них обжалуются. Один приговор в июне 2014 года стал окончательным (речь как раз о деле Лубанги). Шесть дел (в отношении семи человек) находятся на стадии подготовки или судебного разбирательства.

Если принять во внимание, что с момента создания Суда (2002 г.) и до момента вынесения первого в истории суда приговора по делу Лубангу (2012 г.) прошло 10 лет, то за последние три года активность суда значительно выросла.

На наш взгляд, это в большей степени обусловлено тем, что мировое сообщество с все большим желанием стремится признать позитивную и плодотворную деятельность Суда, направленную на охрану верховенства закона в рамках международного сообщества

---

[1] Доклад Международного Уголовного суда. URL: http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A6DB9490-B891-44CF-A8FF-85B2306B3ECA/285077/A67308RU.pdf

и каждого государства в целом. Одной из причин такого признания является результат рассмотрения Международным уголовным судом дела Томаса Лубангу, как подтверждение того, что всякий, нарушающий международные нормы будет подвергнут наказанию.

Дело Томаса Лубангу в свете современного международного уголовного права послужило своеобразным толчком для активизации расследования других международных преступлений, в том числе и военных преступлений.

Особую роль для развития и совершенствования системы международного уголовного права играет также применение Международным уголовным судом принципа индивидуальной уголовной ответственности, причем не только в основных положениях Римского Статута, но и на практике. Ярким примером такого применения индивидуальной уголовной ответственности на практике служит все то же дело Томаса Лубангу, четко описывающее основания применения такой ответственности, принципы доказательственной стратегии, использованные при рассмотрении дела и другие важные элементы, соблюдение которых, позволяет всесторонне и объективно расследовать и рассматривать уголовные дела о международных преступлениях.

Прежде всего, вопрос привлечения к индивидуальной уголовной ответственности регулируется нормами Римского Статута, а именно ст. 25. Статья содержит перечень случаев, наличие которых, является достаточным основанием для привлечения лица к уголовной ответственности по принципу «индивидуальная уголовная ответственность». Данная статья устанавливает исчерпывающий перечень случаев, при наличии которых такое привлечение возможно[2]. В решении по делу Томаса Лубанга Международный уголовный суд пришел к выводу о необходимости привлечения Лубанга к индивидуальной уголовной ответственности, по пп. а, п. 3 ст. 25 Римского Статута. Следует отметить, что при всей сложности применения института «индивидуальной уголовной ответственности», выбранный Международным уголовным судом вариант привлечения к ответственности, еще больше усложнял ситуацию. Фактически Суд признал Лубангу виновным в совер-

[2] Римский Статут Международного уголовного суда. URL: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf.

шении преступлений «за другое лицо». Так пп. а, п.3 ст. 25 Римского Статута говорит: «в соответствии с настоящим Статутом лицо подлежит уголовной ответственности и наказанию за преступление, подпадающее под юрисдикцию Суда, если это лицо: а) совершает такое преступление индивидуально, совместно с другим лицом или через другое лицо, независимо от того, подлежит ли это другое лицо уголовной ответственности». Следует отметить, что применение Судом принципа индивидуальной уголовной ответственности происходило в режиме фактического эксперимента. Дело Томаса Лубангу, не просто первое дело Международного уголовного суда, которое завершилось приговором, это также первое дело, в котором был применен принцип индивидуальной уголовной ответственности. Впоследствии, Суд будет применять уже опробованные разработки и методики, разработанные критерии, которые необходимы для наступления индивидуальной уголовной ответственности. В качестве одного из методов, которые надлежит применять при рассмотрении подобных уголовных дел, Международный уголовный суд назвал метод совместного контроля преступления. Использование указанного метода предполагает установление фактических обстоятельств по делу в следующих направлениях: наличие общего плана и наличие существенного вклада в совершенное преступление. Таким образом, впервые в практике Международного уголовного суда определение объективных элементов совершенного преступления было дано по делу Лубангу, и методы, выработанные Римским Статутом, впоследствии, применялись и применяются при рассмотрении дел Международным уголовным судом.

Еще одним важным элементом, который имел место в деле Лубангу и стал, благодаря этому, своеобразным новым институтом международного уголовного права, над развитием которого предстоит работать не только разработчикам Римского Статута, но и другим создателям норм и правил международного уголовного права является институт участия потерпевших в уголовном деле. Конечно, данный институт не новый для систем национального уголовного права, тем не менее, для международного уголовного права он представляет определенную новизну. Создатели Римского Статута Международного уголовного суда выработали достаточно широкую схему участия потерпевших. Такое участие при-

ветствуется как важный и эффективный инструмент, позволяющий тем, кто стал потерпевшим в результате серьезных нарушений права прав человека и международного гуманитарного права, быть услышанным. Однако проработка процедурных и материально-правовых деталей во многом еще оставляет желать лучшего. Участие потерпевших в международном уголовном судопроизводстве довольно редкое явление, основу которому положило дело Лубангу. Благодаря последней редакции Римского Статута, а также многочисленным выводам и определениям Международного уголовного суда, жертвы серьезных уголовных преступлений получили право быть услышанными не только в качестве свидетелей, но и потерпевших[3]. Получение жертвами преступлений определенного рода правомочий при рассмотрении уголовных дел, способствует более тщательному рассмотрению уголовного дела и дает возможность жертвам преступлений рассчитывать на справедливую сатисфакцию. Так, благодаря, разработанным Статутом положений, в деле Лубангу, в общей сложности приняли участие 114 потерпевших. Римским Статутом, в ст. 75, Международному уголовному суду предоставляется право устанавливать принципы, касающиеся возмещения ущерба потерпевшим или в отношении потерпевших, включая реституцию, компенсацию и реабилитацию. Благодаря предоставленным полномочиям Суд вправе определить в своем решении масштабы и размер любого ущерба, убытков и вреда, причиненных потерпевшим или в их отношении.

Таким образом, дело Лубангу, будучи первым делом Международного уголовного суда, по которому в числе первых был вынесен приговор, оставленный в силе апелляционной инстанцией, дало толчок развитию новых принципов расследования международных уголовных преступлений. Дело Лубангу установило принципиально новые основы привлечения лиц к индивидуальной уголовной ответственности, очертило элементы наиболее тяжких преступлений направленных против человечества, создало принципиально новый для международного уголовного права институт – участия потерпевших в международном уголовном процессе.

---

[3] Баумгартнер Э. Участие потерпевших в судопроизводстве Международного уголовного суда // Международный журнал Красного Креста. 2008.

Дело Томаса Лубангу сформировало ряд критериев, необходимых для решения вопросов о привлечении к индивидуальной уголовной ответственности лиц, виновных в совершении международных преступлений, преступлений направленных против основных прав и свобод человека, охраняемых нормами международного и национального законодательства. Взаимодействие Международного уголовного суда с демократическими государствами, использование принципов Римского Статута в национальном уголовном законодательстве стран, а также при разработке и совершенствовании норм международного уголовного права, в целом будет способствовать совершенствованию, как национальной, так и международной защиты прав человека, установлению верховенства права на всех этапах развития и во всех сферах жизни международного сообщества.

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Пузырева Юлия Владимировна

кандидат юридических наук, доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
yuliya_dugina@mail.ru

Совершение международного преступления влечет два вида ответственности: *международно-правовую ответственность государств* и *международную уголовную ответственность физических лиц*, выступающих от его имени, и, конкретно совершивших эти деяния. Уголовное преследование таких лиц не освобождает государство-деликвент от ответственности по международному праву. Физические лица, совершившие международные преступления, могут быть переданы либо национальному уголовному суду, либо международному уголовному судебному органу. В последнем случае уголовное преследование, осуществление расследования и привлечение к ответственности физических лиц, совершивших международные преступления, будет осуществляться органами международной уголовной юстиции.

Органы международной уголовной юстиции (далее – ОМУЮ) – это совокупность учрежденных на основании или во исполнение международных договоров органов, осуществляющих на международном уровне правосудие по уголовным делам о преступлениях в отношении лиц, виновных в совершении наиболее тяжких преступлений, вызывающих озабоченность международного сообщества, а именно: преступлений геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности и агрессии, а также преступлений, подпадающих под их юрисдикцию.

Впервые на доктринальном уровне предложение об учреждении специального международного судебного органа выдвинул Президент МККК г. Муанье в 1872 г. после окончания франко-прусской войны в 1870–1871 г.

Эти идеи удалось реализовать на практике после окончания Первой мировой войны. Так, в рамках подписанного 28 июня 1919 г. между Германией и 27 союзными и ассоциированными

державами Версальского мирного договора устанавливались обязательства сторон следующего характера (ст. 227–229):

• организовать *специальный международный трибунал* (выделено нами) для публичного рассмотрения дела по обвинению императора Вильгельма II Гогенцоллерна в «совершении тягчайшего преступления против международной нравственности и священной власти договоров» и т.д.[1]

К сожалению, положения Версальского мирного договора, на практике, так и не были реализованы. Первыми органами ОМУЮ были военные трибуналы, созданные после окончания Второй мировой войны. Так, в 1945 и 1946 гг. были созданы Международный военный трибунал (Нюрнбергский трибунал) и Международный военный трибунал для Дальнего Востока (Токийский трибунал). Считается, что их создание, успешное функционирование и результаты деятельности заложили начало формированию системы основополагающих принципов осуществления международного уголовного правосудия и развития всей международной уголовной юстиции[2].

С тех пор государства неоднократно прибегали к практике создания международных трибуналов и судов в целях адекватной реакции на вопиющие случаи нарушений норм и принципов международного права, посягательств на международный мир и безопасность. Так, в 1993 г. был учрежден Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г. (Международный трибунал по бывшей Югославии); в 1994 г. – Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения,

---

[1] Грицаев С.А. Международная уголовная ответственность физических лиц. История и современность: учебное пособие. Белгород: ООНИ и РИД БелЮИ МВД России, 2005. С. 6; Григорович Ю.В. Уголовная ответственность физических лиц за международные преступления: автореф. дис. …. канд. юрид. наук. М.: МосУ МВД России, 2008. С. 7–8.

[2] Международное право. Особенная часть: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2010. С. 591-596.

совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г. (Международный трибунал по Руанде); в 1998 г. – был принят исторический документ, учреждающий Международный уголовный суд.

Уникальными являются по своей сути наднациональные судебные инстанции, тенденция к созданию которых появилась в XXI в., – смешанные (гибридные) трибуналы и интернационализированные суды (Специальные судебные палаты по серьезным преступлениям в Тиморе-Лешти (2000 г.), Специальный суд по Сьерра-Леоне (2002 г.), Специальный трибунал по Ливану (2007 г.) и др.).

В научной литературе встречаются различные классификации органов МУЮ. Так, А.Г. Волеводз выделяет следующие виды:

1. *Международные уголовные трибуналы ad hoc*, создаваемые Советом Безопасности ООН в качестве вспомогательных органов: Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г.; Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г.

2. *Смешанные (гибридные) уголовные суды (трибуналы) двух видов*: (1) создаваемые в соответствии или на основе договоров государств с ООН (например, Специальный суд по Сьерра-Леоне, Специальный трибунал по Ливану); и (2) формируемые временными администрациями ООН на территориях государств, где проводятся миротворческие операции (например, Коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений в Восточном Тиморе).

3. *Интернационализированные суды* – национальные суды, к юрисдикции которых отнесено рассмотрение дел о международных преступлениях с участием международных судей и иных участников уголовного судопроизводства (Отдел по военным преступлениям Суда Боснии и Герцеговины, Чрезвычайные палаты в су-

дах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии);

4. *Международный уголовный суд* как постоянный орган международного уголовного правосудия[3].

По мнению О.И. Рабцевич, международная уголовная юстиция представляет собой систему органов, деятельность которых направлена на осуществление международного правосудия по уголовным делам[4]. Анализируемый автор отмечает, что одним из компонентов системы международной уголовной юстиции являются международные *органы уголовной юстиции*, которые, как правило, включаются в организационный механизм международных организаций, и к которым относятся следующие виды:

1) в зависимости от территориально-юрисдикционной сферы организации, в рамках которой они функционируют, можно выделить:

– органы универсальных международных организаций;

– органы региональных междунардных организаций

2) на основании предметной компетенции они могут быть отнесены:

– к органам международных организаций общей компетенции;

– и органам международных организаций специальной компетенции[5].

Анализ научной литературы позволил выявить еще некоторые позиции ученых по вопросу о системе ОМУЮ и ее классификации. В частности, этому вопросу уделено внимание в работах А.Р. Каюмовой, Л.А. Лазутина и др. Следует отметить, что таких классификаций много.

---

[3] См. подробнее: Волеводз А.Г. Современная система международной уголовной юстиции: понятие, правовые основы, структура и признаки // Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С. 303–323; Волеводз А.Г., Волеводз В.А. Современная система международной уголовной юстиции: хрестоматия. М.: Юрлитинформ, 2009. 536 с.

[4] Рабцевич О.И. Международная уголовная юстиция: понятие и структура // Международное уголовное право и международная юстиция. М.: Юрист, 2009. № 3. С. 3–7.

[5] Там же.

Вместе с тем, как представляется, разнообразные подходы ученых к пониманию того, что следует считать ОМУЮ, являются результатом разносторонних взглядов на классификации этих органов. Полагаем, все созданные когда-либо ОМУЮ возможно разделить по их правовым основаниям возникновения, что дает нам возможность выделить следующие группы:

– органы, учреждаемые на основании *соглашений между суверенными государствами* (Нюрнбергский и Токийский трибуналы 1945 и 1946 гг.);

– органы, учреждаемые на основании *решений главных органов ООН*, в первую очередь Совета Безопасности ООН (Трибуналы по бывшей Югославии и Руанде 1993 и 1994 гг.);

– органы, учреждаемые на основании *решений (распоряжений) институтов, учрежденных ООН* в государствах, на чьих территориях имели место вооруженные конфликты (Палаты по тяжким преступлениям в Тиморе-Лешти, Судебные коллегии в Косове);

– органы, учреждаемые на основании *соглашений отдельных государств с ООН* (Специальный суд по Сьерра-Леоне 2000 г., Специальный трибунал по Ливану 2007 г.);

– органы, создаваемые *в рамках национальных судебных систем* государств при волеизъявлении самих государств посредством *поддержки ООН* с целями осуществления юрисдикции по делам о международных преступлениях с участием международных судей и иных участников уголовного судопроизводства (Отдел по военным преступлениям Суда Боснии и Герцеговины, Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии).

Рассмотрение вопроса о современной системе ОМУЮ, позволяющей ее анализировать и формировать, выстраивая классификации данных органов по критерию – правовые основы создания, является критерием для анализа возможных вариантов ее потенциального развития. А такие тенденции уже имеют место быть.

Ярким примером тому являются современные заявления относительно создания Трибунала по Косово[6], Трибунала по Украине[7].

При успешном разрешении хотя бы одной из перспектив развития системы ОМУЮ субъектам-инициаторам возможно воспользоваться любым из изученных нами вариантов формирования временных органов международной уголовной юстиции, детально рассмотрев все плюсы и минусы различных моделей. Таким образом, изучение современной системы ОМУЮ, видов ОМУЮ, особенностей их создания и функционирования, имеет не только теоретический аспект, но и практическое значение. От грамотно выбранной модели создания нового перспективного ОМУЮ будет зависеть успех всей его деятельности.

---

[6] Посол России высказался за создание специального суда для расследования преступлений в отношении сербов в Косово // Центр новостей Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=23147#.VNdd8y5RLRs (дата обращения 14.03.2015 г.).

[7] В Совете Федерации призывают ООН создать международный трибунал по Украине // Официальный сайт РИА Новости. URL: http://ria.ru/world/20150220/1048710370.html (дата обращения 14.03.2015 г.).

О МЕЖДУНАРОДНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Ромашев Юрий Сергеевич

доктор юридических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Преступность – это одно из самых негативных явлений в общественной жизни всех государств, в борьбе с которым они объединяет свои усилия. Государства и их компетентные органы обмениваются необходимой информацией, проводят совместные мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений, привлечению преступников к ответственности и другие меры в рамках международного сотрудничества.

Деятельность государств на международной арене в правоохранительной сфере проявляется в деятельности их органов власти и должностных лиц, которые в соответствии с предоставленными государствами полномочиями, и, в соответствии с международным правом, осуществляют те или иные юридически значимые действия, приписываемые государству в целом. При этом они реализуют в большем или меньшем объеме представительскую функцию[1]. В ее основе лежит необходимость представлять государство, его интересы, интересы его граждан, проводить внешнюю политику государства, решать самые различные задачи международного сотрудничества, в том числе и в правоохранительной сфере.

Объем полномочий представителей государств, т.е. их органов и должностных лиц, различен и определяется их предназначением. Так, общепризнанной нормой международного права является то, что в полном объеме, т.е. по самому широкому кругу задач, государства могут представлять на международной арене без предъявления полномочий главы государств, правительств и ве-

[1] Функции (лат. function – отправление, деятельность), т.е. виды наполненной конкретным содержанием деятельности, которые данный институт власти (орган, должностное лицо) призван осуществлять в рамках своей компетенции. См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вызов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 161.

домств иностранных дел. Среди них, главы государств определяют в области борьбы с преступностью основные направления внутренней и внешней политики своих стран, представляют их в международных отношениях, в том числе при заключении межгосударственных договоров. Главы правительств осуществляют меры по реализации внешней политики в данной области, заключают международные межправительственные, а в ряде случаев и межгосударственные договоры. В свою очередь, главы ведомств иностранных дел непосредственно реализуют внешнюю политику государства на международной арене.

Среди органов внешних сношений к органам, представляющим интересы государств по всем вопросам, традиционно относят дипломатические представительства, в лице их глав[2]. Меньшим объемом полномочий обладают специальные миссии, делегации на международных конференциях. В международной межправительственной организации государство может быть представлено постоянным представительством и миссией наблюдателей, с их главами.

В целом, можно сказать, что полномочия представителя государства на международной арене определяются совокупностью прав и обязанностей данного лица, реализуемых в рамках установленной международным правом и законодательством государства компетенции.

Существуют различные точки зрения в доктрине права относительно понятия компетенции (от лат. competere – добиваться, соответствовать, подходить; англ. competence). В частности, компетенцию определяют как круг вопросов, предметов ведения, данный институт власти (орган или должностное лицо) имеет право и способен решать, совокупность юридически установленных функций и полномочий[3]. В нашем случае компетенцию можно понимать как совокупность, установленных международным правом и национальным законодательством задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов и их должностных

---

[2] Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве (утв. Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180) // Российская газета. № 267. 31.12.2008 г.

[3] См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вызов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 161.

лиц при осуществлении представительства государства на международной арене, в том числе и в правоохранительной сфере.

Вместе с тем государства в соответствии с международным правом несут ответственность за действия представляющих их органов и должностных лиц. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г. № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» поведение любого органа государства рассматривается как деяние данного государства по международному праву независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства. При этом, понятие «орган» включает любое лицо или любое образование, которое имеет такой статус по внутригосударственному праву. В свою очередь, поведение лица или образования, не являющегося вышеуказанным органом государства, но уполномоченного правом этого государства осуществлять элементы государственной власти, рассматривается как деяние этого государства по международному праву, при условии, что в данном случае это лицо или образование действует в этом качестве[4]. Это расширяет круг лиц, которые могут выполнять те или иные представительские задачи на международной арене.

Осуществляя международное сотрудничество в правоохранительной сфере органы государственной власти и их должностные лица вынуждены вступать в отношения с иностранной стороной в соответствии с компетенцией, установленной как национальным законодательством, так и международным правом. Они выступают от имени соответствующих государств, как их представители. И как указывалось выше, государства несут международно-правовую ответственность за их действия.

Во многих международных договорах для обозначения государств – участников сотрудничества, их органов и должностных лиц, наряду с термином «государства – участники», нередко используется общий термин «*Стороны*». Вместе с тем все чаще в

---

[4] Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты. Шестьдесят третья сессия. Дополнение № 10 (A/63/10).

договорах можно встретить условные наименования органов власти, осуществляющих международное сотрудничество, например, «*компетентные органы*». Так, в соответствии с Шанхайской Конвенцией о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. *центральные компетентные органы Сторон* в соответствии с ее положениями осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем: обмена информацией; выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий и т.п.[5] В Конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма 2009 г. такие органы названы «*компетентными органами Сторон*»[6].

В международных договорах можно встретить даже указание на то, какие органы подпадают под понятие «правоохранительные органы». Согласно Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Колумбии о сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и злоупотребления ими 1997 г., в ст. 2 для целей настоящего документа под «*компетентными органами*», которые будут поддерживать прямые связи между собой, а в необходимых случаях могут использовать дипломатические каналы, понимаются со стороны Российской Федерации: Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство здравоохранения и медицинской промышленности, Федеральная служба безопасности, Федеральная пограничная служба и Государственный таможенный комитет, а со стороны Республики Колумбии: Управление по борьбе с наркотиками Национальной полиции и Национальное управление по борьбе с наркотиками[7].

Имеют место случаи, когда в ряде международных договоров межведомственного характера указываются не только ведомства, которые представляют соответствующие страны, но и наименование их структурных подразделений, ответственных за международное взаимодействие.

---

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 3947.

[6] Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 4979.

[7] Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1997 г. № 1487. В соглашении указаны наименования органов власти, существующие на момент его заключения.

В международном праве используются и иные условные наименования действующих лиц на международной арене, уполномоченных государствами решать задачи в области борьбы с преступностью. Так, в международных договорах, посвященных вопросам противодействия преступлениям на море, часто используются термины «*военный корабль*» и «*военный летательный аппарат*». Согласно ст. 107 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 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, уполномоченные для этой цели[8].

Подобные условные наименования встречаются и в других международных документах. Так, согласно ст. 6 (Меры во всех случаях) Джибутийского кодекса поведения 2009 г.[9] его участники выражают намерение, что любые меры, предпринятые согласно настоящему Кодексу должны осуществляться сотрудниками правоохранительных органов или иным образом уполномоченными должностными лицами с борта военных кораблей или военных летательных аппаратов либо других судов или летательных аппаратов, которые имеют четкие внешние знаки, позволяющие опознать их как состоящие на правительственной службе, и, уполномоченные для этой цели.

Вместе с тем, в отношении пиратства, уголовно-процессуальные действия на борту иностранного судна военным кораблем, а точнее его командиром, осуществляться согласно УПК РФ в настоящее время не могут. Мировая практика для решения данной проблемы, в том числе и в случае осуществления принудительных мер по борьбе с незаконным оборотом наркотиков на море, идет по пути размещения на борту военных кораблей, осуществляющих действия по борьбе с пиратством, сотрудников правоох-

---

[8] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 48. Ст. 5493.

[9] Джибутийский кодекс поведения, касающийся пресечения пиратства и вооруженного разбоя против судов в западной части Индийского океана и в Аденском заливе был принят в Джибути на созванном ИМО заседании 28 января 2009 г. К настоящему времени он подписан 17 государствами. См.: International Maritime Organization, document, C 102/14, annex, attachment 1.

ранительных органов, являющихся в подобных ситуациях представителями соответствующих государств и уполномоченных согласно их законодательству осуществлять предварительное расследование.

Реализуя указанные полномочия следователи военных следственных органов Следственного комитета РФ, наряду с офицерами органов военной прокуратуры, прикомандировываются к экипажам кораблей ВМФ России, выполняющих задачи по борьбе с пиратством и обеспечению безопасности судоходства вблизи берегов Сомали. Приказом Следственного комитета РФ от 3 июля 2009 г. № 22 «Об организации работы при разрешении материалов и производстве предварительного следствия в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших пиратство» обязанности по проведению проверок сообщений о преступлениях, предусмотренных ст. 227 УК РФ (Пиратство), возбуждению уголовных дел и выполнению по ним первоначальных следственных и иных процессуальных действий возложены на следователей военных следственных органов Следственного комитета РФ. В свою очередь, в военных следственных органах Следственного комитета издано и действует указание от 14 августа 2009 г. № 39 о мерах по реализации указанного приказа Следственного комитета РФ. Заметим, что данные лица не входят в состав экипажей военных кораблей. Однако они представляют свои государства при осуществлении соответствующих процессуальных действий.

Указание на ответственных должностных лиц содержится и в Протоколе 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, угрожающими безопасности морского судоходства, 1988 г.. Согласно его положениям любая принятая мера по высадке на судно и его досмотру должна осуществляться *должностными лицами правоохранительных органов*[10] *или другими уполномоченными*

[10] Раскрытие понятия «должностные лица по поддержанию правопорядка» можно найти в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, утвержденном Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г. Согласно его положениям «должностные лица по поддержанию правопорядка» включают всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей. В странах, где полицейские полномочия осуществляются представителями военных властей в формен-

должностными лицами с военных кораблей или военных летательных аппаратов, с других судов или летательных аппаратов, имеющих четкую маркировку и опознаваемых в качестве находящихся на правительственной службе и уполномоченных в этом отношении[11].

В целом, следственные и иные уголовно-процессуальные действия на борту любого военного корабля осуществляются в соответствии с законодательством государства флага, если иное не предусмотрено его конкретными международными обязательствами. Национальное законодательство само определяет, представители каких органов уполномочены на ведение такой деятельности.

Таким образом, в международных договорах, участниками которых являются государства, может быть установлена компетенция представляющих его органов власти или их должностных лиц на осуществление отдельных своих полномочий во взаимоотношениях с иностранными партнерами в правоохранительной сфере. Вместе с тем, следует заметить, что, как правило, положения международных договоров, закрепляющих форму представительства государств, полномочия их органов власти и должностных лиц в правоохранительной сфере, не относятся к действующим непосредственно. Согласно ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[12] такие положения требуют издания дополнительных нормативных правовых актов для применения. Законодательство государств само определяет, какой конкретно правоохранительный орган будет реализовывать соответствующее международное взаимодействие. В Российской Федерации – это, как правило, но не обязательно, орган исполнительной власти, к ведению которого относится борьба с конкретными видами преступлений.

ной или гражданской одежде или силами государственной безопасности, определение понятия «должностные лица по поддержанию правопорядка» охватывает сотрудников таких служб. См.: Права человека: Сборник международных договоров (издание ООН, в продаже под № R.88.XIV.1), раздел G.

[11] 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 07.04.2015 г.).

[12] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

В соответствии с национальным законодательством могут быть определены и иные органы государства. Например, полномочия взаимодействия с иностранными партнерами в рамках Интерпола возложены на Национальное центральное бюро Интерпола МВД России[13], который является одним из управлений МВД России. Если вопрос касается выдачи лиц другому государству, то таким уполномоченным органом выступает Генеральная прокуратура РФ. В ходе международного межведомственного сотрудничества представительство государства осуществляют руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти или их заместители в соответствии с их полномочиями и порядком определяемым национальным законодательством. Однако непосредственно международным сотрудничеством занимаются соответствующие подразделения этих органов власти, их должностные лица.

В заключение, если сформулировать общее определение международного представительства государства в правоохранительной сфере, то – это деятельность государственного органа или государственного должностного лица, осуществляющих в рамках международного права и в соответствии с законодательством государства полномочия на международной арене в области борьбы с преступлениями и иными правонарушениями.

Не ограничиваясь правоохранительной тематикой, можно дать следующую условную общую классификацию международного представительства (в рамках международного сотрудничества):

а) в зависимости от представляемого субъекта:

– представительство государства;

– представительство международной организации;

– представительство иного субъекта международного права или действующего лица на международной арене;

---

[13] НЦБ Интерпола МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов РФ с правоохранительными органами иностранных государств – членов Интерпола, Генеральным секретариатом и иными органами Интерпола, а также с Европолом.

б) в зависимости от характера представительства представительскую функцию могут выполнять:

– орган представляемого субъекта;

– должностное лицо представляемого субъекта или иное лицо, выполняющее полномочия государства на международной арене;

в) по предмету представительства:

– представительство в политической сфере;

– представительство в экономической сфере;

– представительство в правоохранительной и иных сферах международного сотрудничества;

г) по кругу решаемых задач представительство может осуществляться:

– по широкому кругу задач;

– по отдельным вопросам;

д) в зависимости от времени представительства:

– представительство, имеющее долгосрочный характер;

– представительство, имеющее краткосрочный характер.

В зависимости от того, какие органы внешних сношений реализуют представительскую функцию можно указать, в частности, на следующую классификацию форм международного представительства:

– глава государства;

– правительство и его глава;

– ведомство иностранных дел и его глава;

– иной орган государственной власти и его глава;

– дипломатическое представительство и его глава;

– постоянное представительство государства при международной организации и его глава;

– специальная миссия и его глава;

– делегация на международной конференции и его глава.

Можно дать классификацию условных наименований, используемых для обозначения в международных договорах представительства государства в правоохранительной сфере. Как указывалось выше, здесь возможны следующие варианты:

– государство-участник;

– Сторона или Сторона сотрудничества;

– компетентный орган или центральный компетентный орган;

– правоохранительный орган;

– военный корабль или военный летательный аппарат, которые имеют четкие внешние знаки, позволяющие опознать их как состоящие на правительственной службе, и уполномоченные для правоохранительных целей;

– должностные лица, сотрудники правоохранительных органов или другие уполномоченные должностные лица;

– должностные лица по поддержанию правопорядка.

О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ОТНОСЯЩИХСЯ К ЕВРОПЕЙСКОМУ СУДУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, В ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере уголовного судопроизводства)

Селина Елена Викторовна

доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6; elena_selina@bk.ru

В юридической литературе проблема, помещенная в название настоящей статьи, обычно ограничивается рамками наличия в национальном праве института пересмотра судебного решения в связи с вынесением Европейским судом по правам человека (далее ЕСПЧ) соответствующего постановления или – статуса решений ЕСПЧ. Говоря о правовом механизме имплементации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее Конвенция)[1], относящихся к ЕСПЧ, в национальном праве, следует остановиться на правовом опыте Франции. В УПК этой страны[2] последние изменения на данный счёт были внесены Законом № 2014-640 от 20 июня 2014 года,[3] отменившим статьи 626-1–626-7, компактно посвященные процедуре, связанной с решениями ЕСПЧ, и изменившим другие нормы, в частности, включившим в УПК Франции ст. 622-1, 622-2 и 623-1.

---

[1] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

[2] Уголовно-процессуальный кодекс Франции от 8 апреля 1858 г. (Последнее изменение: 11 апреля 2015) (франц. – Code de procédure pénale, de 08 avril 1958 année) (Dernière modification: 11 avril 2015). Сайт Legifrance. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154

[3] LOI n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive . Сайт Legifrance. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154

Предыдущее регулирование было введено Законом № 2000-516 от 15 июня 2000 г[4]., дополнившим УПК Франции новым разделом «О пересмотре решений по уголовным делам в связи с постановлениями Европейского суда по правам человека» (ст. 626-1–626-7), структурно примыкавшим к разделу о ревизии, «хотя, строго говоря, речь идет о самостоятельном способе пересмотра приговоров»[5].

Согласно ст. 626-1, пересмотр окончательного решения по уголовному делу возможен в течение одного года после принятия решения ЕСПЧ в пользу любого лица, признанного виновным в совершении преступления, когда постановлением ЕСПЧ признано, что осуждение состоялось в нарушение Конвенции, и присуждения справедливой компенсации потерпевшей стороне на основании статьи 41 Конвенции не достаточно. Такие же положения содержит действующая статья 622-1 УПК Франции.

Ст. 626-2 УПК Франции устанавливала, что о пересмотре уголовного дела на основании решения ЕСПЧ, признавшего наличие по этому делу нарушения Конвенции, вправе подать ходатайство в Комиссию по пересмотру при Кассационном суде Франции:

– Министр юстиции;

– Генеральный прокурор при Кассационном суде;

– осуждённый или, в случае его недееспособности, его законный представитель;

– правопреемники осуждённого, в случае кончины последнего.

Новый закон, имплементировавший правовой порядок пересмотра, связанного с решением ЕСПЧ, в единую процедуру пересмотра судебных решений, содержит тот же круг заявителей, что и в отмененной ст. 626-2, но, при этом уточняет, кто является правопреемниками умершего осуждённого. Статьей 622-2 УПК Франции установлено, что такими правопреемниками являются: его супруг или партнер, связанный гражданским договором солидар-

---

[4] Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes . Сайт Legifrance. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154

[5] Головко Л. В., Гуценко К. Ф. , Филимонов Б. А. Уголовный процесс западных государств. Второе издание. М., 2002. С. 402.

ности, сожитель, дети, родители, внуки или правнуки, единственный наследник.

По российскому праву также, смерть осуждённого не является препятствием для возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (в том числе на основании решения ЕСПЧ) в целях его реабилитации (ч. 2 ст. 414 УПК РФ[6]). Но правовое регулирование, касающееся круга лиц, уполномоченных отстаивать права умершего осуждённого (равно как и обвиняемого либо подозреваемого), не достаточно.

Сегодня функцию данного регулирования выполняет Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 № 16-П[7], принятое по пункту 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Согласно этому пункту, уголовное дело не может быть возбуждено, а возбуждённое уголовное дело подлежит прекращению на основании факта смерти подозреваемого или обвиняемого, за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего. Конституционный Суд РФ постановил признать указанную правовую норму не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой она позволяет прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) без согласия его близких родственников.

Таким образом, правопреемники обвиняемого (и, соответственно, осуждённого) были определены категорией «близкие родственники». На тот момент УПК РФ таким же образом определял и правопреемников умершего потерпевшего, но затем были внесе-

---

[6] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее УПК РФ) от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 30.03.2015)// Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921; последнее изменение внесено Федеральным законом от 30.03.2015 № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 30.03.2015. № 13. Ст. 1806; полностью текст УПК РФ в действующей редакции – на сайте Консультант Плюс. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177263

[7] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 N 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко»// Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

ны изменения[8], дополнившие круг его правопреемников обычными (не «близкими») родственниками и близкими лицами. В этом же направлении, видимо, должно развиваться и право представлять интересы умершего обвиняемого (подозреваемого, подсудимого, осуждённого).

Понятие «близкие родственники» и «близкие лица» разъяснено в ст. 5 УПК РФ («Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе»).

«Близкие лица – иные, за исключением близких родственников и родственников, лица, состоящие в свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений». (п. 3 ст. 5 УПК РФ)

«Близкие родственники – супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки» (п. 4 ст. 5 УПК РФ).

Ст. 42 УПК РФ устанавливает очередность правопреемства, согласно которой первую ступень занимают близкие родственники, затем – близкие лица, а после – родственники. Но родственники, не вошедшие в круг «близких родственников», часто являются одновременно и близкими лицами. В результате редакция п. 3 ст. 5 УПК РФ представляется неточной, поскольку исключает родственников из понятия близких лиц, в то время как конституционное значение имеет только выделение понятия «близкие родственники». Последние должны быть выделены в соответствии со ст. 51 Конституции РФ.[9] Кроме того, понятие «близкие лица» рассчитано, при его определении в п. 3 ст. 5 УПК РФ, только на потерпевшего и свидетеля, хотя УПК РФ включает в себя понятие «близкие лица подозреваемого или обвиняемого» (ч. 1 ст. 317.9 УПК РФ).

---

[8] Изменения внесены Федеральным законом от 28.12.2013 № 432-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 30.12.2013. № 52 (часть I). Ст. 6997

[9] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) //Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru; в "Собрании законодательства РФ". 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

В сравнении с французским законодательством по вопросу правопреемства умершего осуждённого, таким образом, нельзя констатировать узости круга управомоченных лиц, но следует отметить его меньшую конкретизацию. Также России не свойственно понятие «партнер, связанный гражданским договором солидарности», что объясняется различием в гендерных стереотипах и связанном с ними правовом регулировании.

Положительный опыт Франции видится в том, что законом предусмотрены обращения (ходатайства) уполномоченных лиц и заявителей о пересмотре судебного решения на основе постановления ЕСПЧ.

В отличие от этого, в связи с постановлением ЕСПЧ, в действующем УПК РФ отсутствует процессуальный порядок возбуждения пересмотра решения по уголовному делу. Соответствующее правовое регулирование в нём открывается непосредственно регламентацией действий Верховного Суда РФ в лице его руководителя и главного подразделения (ч. 5 ст. 415 УПК РФ). Собственно, вся регламентация правового порядка пересмотра решений по уголовным делам в связи с постановлениями ЕСПЧ исчерпывается одной лишь пятой частью 415-той статьи УПК РФ. В ней говорится, что пересмотр приговора, определения или постановления суда осуществляется Президиумом Верховного Суда РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ не позднее одного месяца со дня поступления данного представления.

Еще одно проявление положительного опыта Франции – правило о принятии национальной судебной системой основанных на постановлении ЕСПЧ новых решений только при недостаточности присуждения справедливой компенсации потерпевшей стороне на основании ст. 41 Конвенции (ст. 622-1 УПК Франции).

На практике этот вопрос важен для России. Например, нарушение Конвенции заключалось в недостаточном обосновании заключения обвиняемого под стражу или проведения закрытого судебного разбирательства. Как исправлению подобного рода ошибок могут помочь отмена и изменение приговора? Но ст. 415 УПК РФ в качестве правовых последствий признания постановлениями ЕСПЧ нарушений Конвенции при рассмотрении российскими судами уголовных дел предусматривает только эти два вида решений. По результатам рассмотрения представления Председа-

теля Верховного Суда РФ Президиум Верховного Суда РФ «отменяет или изменяет судебные решения по уголовному делу в соответствии с постановлением Европейского Суда по правам человека» (ч. 5 ст. 415 УПК РФ).

Во Франции пересмотр окончательного решения по уголовному делу после принятия решения ЕСПЧ возможен в течение одного года в пользу лица, признанного виновным в совершении преступления. Такой же срок предусмотрен в России, но только если пересмотр служит не в пользу осуждённого, а пересмотр в его пользу сроками не ограничен (ч.1 ст. 414 УПК РФ). В Германии аналогичный пересмотр допускается только в пользу осуждённого.

В соответствии с п. 6 §359 УПК Германии[10], возобновление производства, завершённого вступившим в законную силу окончательным решением, допускается в пользу осуждённого, если ЕСПЧ установлено нарушение Конвенции, а суд принял решение, опираясь на это нарушение.

Здесь также следует отметить дифференциацию нарушений Конвенции, установленных ЕСПЧ, на те, которые

1) повлияли на исход дела (на которых основано решение суда; сравним с Францией: «для устранения которых недостаточно справедливой компенсации в соответствии со ст. 41 Конвенции») и требуют нового решения национальной государственной системы,

2) и те, которые такого влияния не оказали и соответствующих решений не требуют.

Данное правовое положение представляется необходимым и для Российской Федерации.

[10] Уголовно-процессуальный кодекс Германии, принятый 1 февраля 1877 г., в редакции от 7 апреля 1987 г., с изменениями и дополнениями на 21 января 2015 г. (нем. Strafprozeßordnung (StPO). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/BJNR006290950.html#BJNR006290950BJNG000101309

БОРЬБА С МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ И НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ В РАМКАХ ОДКБ

Тарханян Тархан Камоевич

магистрант 2-го курса Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; t.tarkhanyan@gmail.com

На сегодняшний день, международный терроризм считается одной из основных угроз международному миру и безопасности, что было неоднократно подчёркнуто в Резолюциях Совета Безопасности Организации Объединенных Наций[1]. Мировое сообщество не раз убеждалось, что терроризм во всех его формах и проявлениях является одной из самых серьезных угроз миру и безопасности[2]. Любые акты терроризма являются преступлениями, не имеющими оправдания, с которыми необходимо бороться всеми допустимыми средствами в соответствии с Уставом ООН и нормами международного права. Со стороны ООН многократно утверждалось, что борьба с терроризмом должна носить всеобъемлющий характер, что подразумевает объединённые усилия и активное участие всех государств и международных (включая региональные) организаций. Только посредством тесного сотрудничества всех этих субъектов возможно блокирование, ослабление, изолирование и обезвреживание террористических угроз.

ООН, как гарант международного мира и безопасности, предпринимает все меры для искоренения международного терроризма, принимая для этого практические и правовые меры. Так, Генеральным Секретарём ООН в 2005 г. была создана Целевая группа по осуществлению контртеррористических операций (ЦГОКМ), которая обеспечивает общую координацию и согласованность в рамках контртеррористической деятельности ООН. Далее, Генеральной Ассамблеей ООН была принята Глобальная контртеррористическая стратегия ООН (резолюция 60/288) от

[1] См.: Резолюция СБ ООН 1822 (2008) от 30 июня 2008 года.; Резолюция СБ ООН 1904 (2009) от 17 декабря 2009 года.
[2] См.: Резолюция СБ ООН 1735 (2006) от 22 декабря 2006 года.

8 сентября 2006 г., в которой отмечалось, что террористическая деятельность направлена на уничтожение прав и свобод человека, а также создаёт серьёзную угрозу территориальной целостности и безопасности государства[3]. Однако следует отметить, что в масштабной борьбе с международным терроризмом весомую роль играют международные региональные организации. Их вклад в искоренение терроризма трудно переоценить, так как бороться с международным терроризмом на региональном уровне иной раз легче и эффективнее, чем на глобальном, что было доказано практикой.

Борьба с международным терроризмом и экстремизмом является одним из приоритетных направлений деятельности Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), что закреплено в ст. 8 Устава Организации[4]. Это, однозначно, обусловлено степенью опасности данных противоправных деяний и исходит из социальной миссии ОДКБ – обеспечение мира и безопасности. Анализ нормативных актов ОДКБ показывает, что в случае, когда государство стало объектом актов терроризма, это будет рассматриваться как угроза суверенитету и территориальной целостности[5]. Примечательно, что, как и в иных международных организациях постсоветского пространства, в рамках ОДКБ борьба с терроризмом ведётся в совокупности с экстремизмом.

Ещё в рамках ДКБ был заложен фундамент борьбы с международным терроризмом, что было зафиксировано в Меморандуме о повышении эффективности Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года и его адаптации к современной геополитической ситуации. Государства-участники ДКБ приняли решение о совместной борьбе против новых угроз миру и безопасности на национальном, региональном и международном уровнях[6]. Было

---

[3] См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/288 от 8 сентября 2006 года.

[4] См.: Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года.

[5] См.: Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992 г. с Протоколом от 19.09.2003 г.

[6] См.: Меморандум о повышении эффективности Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года и его адаптации к современной геополитической ситуации от 24.05.2000 г.

признано необходимым, что в рамках ДКБ нужно активизировать деятельность в этом направлении, в частности предпринимать конкретные действия и вести решительную борьбу с международным терроризмом. Заметим, что данный документ приняли в 2000 г., за год до известных терактов в США 11 сентября 2001 г., после чего молниеносно активизировалась борьба с международным терроризмом во всём мире. В связи с террористическими актами в США государства-участники ДКБ сделали Заявление[7]. Решительно осудив варварские действия террористов, государства-участники ДКБ выразили искренние соболезнования американскому народу. Было признано, что резко возросшая угроза международного терроризма навязывает миру новое противоборство. Принципиальная позиция государств-участников ДКБ сводилась к тому, что залогом успеха борьбы с терроризмом могут служить лишь коллективные действия. Борьба с международным терроризмом встала во главу угла деятельности ДКБ, которая должна проводиться на региональном и глобальном уровнях в соответствии с Уставом ООН и нормами международного права. В целях координации борьбы с новыми угрозами безопасности и миру было принято решение создать Комитет секретарей Советов безопасности ДКБ[8]. Первоначальной функцией КССБ является организация и координация деятельности органов ОДКБ и государственных органов государств-членов Организации с целью выполнения решений Совета коллективной безопасности по вопросам совместной борьбы против международного терроризма и экстремизма[9]. Далее была сформирована рабочая группа экспертов по вопросам борьбы с терроризмом и экстремизмом при КССБ ОДКБ[10]. Основой для создания рабочей группы экспертов была ст. 15 Положения о Комитете секретарей советов безопасности Организации Договора о

---

[7] См.: Заявление государств-участников Договора о коллективной безопасности в связи с террористическими актами в США от 12.09.2001 г.

[8] См.: О создании Комитета секретарей Совета безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности (КССБ) от 24.05.2000 г.

[9] См.: Положение о Комитете секретарей Совета безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, утверждено Решением СКБ от 28.04.2003 г.

[10] См.: О Положениях о рабочих группах экспертов по вопросам борьбы с терроризмом и противодействию незаконной миграции при Комитете секретарей советов безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 22.06.2005 г.

коллективной безопасности от 28 апреля 2003 г. и соответствующее решение КССБ[11].

Рабочая группа вырабатывает предложения, направленные на совершенствование мер борьбы с терроризмом и экстремизмом, а также, связанные с ними угрозы и вызовы безопасности государствам-участникам ОДКБ. По поручению КССБ рабочая группа в пределах своей компетенции готовит предложения о совместных практических мерах государств-участников ОДКБ по борьбе с терроризмом и экстремизмом, их предотвращению или нейтрализации. Также группа совместно с Секретариатом ОДКБ проводит экспертно-правовую проработку решений КССБ, и способствуют их практической реализации. На рабочую группу экспертов возложена функция по анализу, оценке и подготовке информации для выполнения задач КССБ в аспекте координации деятельности государств-участников ОДКБ борьбы с международным терроризмом и экстремизмом.

Отметим, что антитеррористическая деятельность была в центре внимания ОДКБ с начала создания Организации. Так, еще в 2003 году по предложениям и инициативе Генерального секретаря ОДКБ было принято решение КССБ о практических мерах по усилению роли ОДКБ в борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом, незаконной миграцией и трансграничной преступностью. Компетентным органам государств-участников ОДКБ предлагалось ускорить внутригосударственные процедуры ратификации Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (с протоколами) и другие антитеррористические конвенции[12].

Предпринимались меры по поэтапному внедрению общих стандартов о едином ордере на арест, процедуре экстрадиции, соз-

---

[11] См.: Решения Комитета секретарей советов безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 30 ноября 2004 года о создании при Комитете секретарей советов безопасности Организации Договора о коллективной безопасности рабочих групп экспертов по вопросам борьбы с терроризмом и незаконной миграцией.

[12] См.: Решение КССБ ОДКБ « О практических мерах по усилению роли Организации Договора о коллективной безопасности в борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом, незаконной миграцией и трансграничной преступностью» от 08.12.2003 г.

данию единого визового пространства для государств-участников ОДКБ. Было предложено утвердить Единый перечень террористических и экстремистских организаций, представляющих угрозу коллективной безопасности государств-членов ОДКБ на основании информации, имеющейся в компетентных национальных органах государств-членов ОДКБ. Документ инициировал практику организации совещаний на постоянной основе руководителей антитеррористических подразделений для совместной выработки конкретных мер борьбы с международным терроризмом и экстремизмом. Предлагалось организовать постоянное взаимодействие с Шанхайской организацией сотрудничества, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ и Антитеррористическим центром государств-участников СНГ при осуществлении целевых мероприятий по борьбе с терроризмом и организованной преступностью. Для скорейшего решения подготовки кадров для военных и специальных структур государств-участников ОДКБ было решено доработать некоторые нормативно-правовые документы и разработать документ, определяющий порядок признания статуса военнослужащих. Войсковые и специальные подразделения ОДКБ включают в свою оперативную и боевую подготовку конкретные антитеррористические задачи. Так, согласно статье 2 Соглашения о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности от 14 июня 2009 г., одной из основных задач является участие в мероприятиях по борьбе с международным терроризмом[13].

Борьба с международным терроризмом является одной из основных площадок сотрудничества и тесного взаимодействия ООН и ОДКБ. В целях обеспечения Глобальной контртеррористической стратегии ООН, которая была принята резолюцией ГА ООН A/Res/60/288, Совет коллективной безопасности ОДКБ принял решение «О Плане коллективных действий государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности по реализации Глобальной контртеррористической операции ООН на 2008–2012 годы» от 05.09.2008 г. Принятие данного документа

[13] См.: Соглашение о коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности от 14 июня 2009 года.

было продиктовано необходимостью усиления антитеррористического потенциала государств-членов ОДКБ. План реализации глобальной контртеррористической стратегии ООН базировался на нескольких основных задачах. Ключевыми задачами являются совершенствование системы противодействия вызовам и угрозам, материально-техническое обеспечение правоохранительных органов и спецслужб, подготовка специалистов и экспертов в сфере организации борьбы с терроризмом, информационное обеспечение в сфере организации борьбы с терроризмом, а также совместные мероприятия против актов терроризма[14]. Следует отметить, что сама Глобальная контртеррористическая стратегия включает меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма, меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укреплению роли Организации Объединенных Наций в этой области, превентивные меры. Ещё одним важным фактором считается всеобщее уважение прав человека и верховенство права как фундаментальная основа борьбы с терроризмом. С учётом всех рекомендаций Резолюции 60/288 ГА ООН от 8 сентября 2006 г., План ОДКБ против борьбы с терроризмом включал в себя такие блоки, как организационно-правовые мероприятия, коллективные мероприятия в борьбе с терроризмом, механизм контроля, кадровое, техническое, финансовое и информационное обеспечение в борьбе с терроризмом.

Борьба с международным терроризмом требует сотрудничества не только на глобальном уровне, но и на региональном и субрегиональном уровнях. С истоков формирования, руководство ОДКБ заявляло о готовности практического взаимодействия с другими международными организациями и структурами постсоветского пространства, а также с Организацией Североатлантического договора (НАТО), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Шанхайской организацией сотрудничества

[14] См.: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности «О Плане коллективных действий государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности по реализации Глобальной контртеррористической операции ООН на 2008-2012 годы» от 05.09.2008 г.

(ШОС) с целью обеспечения международной стабильности и безопасности[15].

Контртеррористическая стратегия ОДКБ предусматривает практические оперативные мероприятия. Отметим, что в сценарии учений Коллективных сил быстрого развёртывания (КСБР) включены элементы борьбы с международным терроризмом и экстремизмом. Антитеррористические мероприятия имеют место быть в других регионах коллективной безопасности. Прошедшие в сентябре 2006 г. российско-армянские учения «Атом-антитеррор-2006» включали в свой план действий войсковые операции по блокированию и ликвидации диверсионных и террористических групп, спецоперацию по уничтожению террористов на объектах атомной энергетики и освобождение заложников. Республика Беларусь в апреле 2007 г. под эгидой ОДКБ провела контртеррористические учения под названием «Ликвидация чрезвычайных ситуаций, создавшихся в результате террористического акта»[16]. Помимо этого, активно проводятся антитеррористические учения «Кобальт» и «Рубеж», в которых участвуют контингенты Формирования сил специального назначения Коллективных сил оперативного реагирования (ФССН КСОР).

Одним из приоритетных направлений деятельности ОДКБ является борьба с незаконным оборотом наркотиков. Сразу с преобразованием в полноценную международную региональную организацию, ОДКБ предприняла правовые, практические и оперативные меры по противодействию незаконному обороту наркотических веществ[17]. Так, с 2003 г. под эгидой ОДКБ на постоянной основе проводится международная антинаркотическая операция «Канал», которая имеет цель выявить и блокировать все пути и маршруты контрабанды наркотиков из исламской республики Афганистан, перекрыть международные и региональные каналы поставок синтетических наркотиков из европейских стран, пресечь

---

[15] См.: Заявление глав государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности. Астана, 18 июня 2004 года.

[16] См.: ОДКБ: Ответственная безопасность / под общ. ред. И.Ю. Юргенса. М., 2011. С. 9.

[17] См.: О координации деятельности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности по борьбе с наркоугрозой, исходящей извне; утверждено Решением СКБ от 28 апреля 2003 г.

деятельность подпольных и незаконных лабораторий[18]. В данную операцию вовлечены не только сотрудники правоохранительных органов стран-участников ОДКБ, а также специалисты из двадцати стран наблюдателей. Результаты операции «Канал» ошеломили своей результативностью, эффективностью и масштабами. Всего за пятнадцать с лишним проведённых активных операций спецподразделениями было изъято из незаконного оборота более 285 тонн наркотических веществ, психотропные и сильнодействующие средства, включая порядка 14 тонн героина, 4 тонны синтетических препаратов, 47 тонн гашиша. Следует отметить, что наркобизнесом занимаются преступные криминальные структуры, которые специализируются на незаконном распространении наркотических веществ. Наверняка это объясняет тот факт, что в результате антинаркотических операций суммарно было изъято 11 тысяч единиц огнестрельного оружия и 322 тысячи единиц боеприпасов[19]. О беспрецедентных масштабах антинаркотической деятельности ОДКБ также свидетельствует число вовлеченного контингента, который достигает 55 тысяч сотрудников из разных силовых (специальных) структур. Использование материалов финансовой разведки, начиная с 2007 г. стало новой вехой в борьбе с наркобизнесом, сформировавшей зону «финансовой безопасности» вокруг Афганистана. Успешная и плодотворная антинаркотическая деятельность ОДКБ получила широкий международный резонанс. В своём ежегодном докладе за 2008 г. Международный Комитет ООН по контролю над наркотиками признал операцию «Канал» самой крупномасштабной и эффективной в борьбе с афганским наркобизнесом[20]. Начиная с осени 2012 г. в рамках ОДКБ стартовали международные оперативно-тактические учения «Гром», в которых участвуют контингенты быстрого реагирования антинаркотических структур и специальные войска внутренних дел государств-участников ОДКБ. Проведение данных меропри-

---

[18] См.: Решение о дополнительных мерах по усилению антинаркотической деятельности в рамках Организации Договора о коллективной безопасности от 5 сентября 2008 года. Решением СКБ ОДКБ с 2008 года операции канал был придан статус постоянной региональной антинаркотической операции.

[19] URL: http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=3422&SECTION_ID=91

[20] URL: http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/incb2008.pdf

тий обусловлено нарастанием трафика опиатов из Афганистана, что является прямой угрозой для многих государств-членов ОДКБ. Международные оперативно-тактические учения «Гром-2013» состоялись на территории Кыргызской республики в два этапа. В учениях принимали участие сотрудники антинаркотических ведомств, органов внутренних дел и специальных служб государств-участников ОДКБ, выделенных в состав КСОР ОДКБ. О масштабности мероприятий свидетельствует факт задействования бронетехники минобороны республики Кыргызстан, а также привлечение военной авиации российской авиабазы «Кант». Такого рода учения дают возможность участникам совершенствовать навыки по практическому взаимодействию формирований специального назначения КСОР ОДКБ для эффективной реализации антинаркотических операций и ликвидации трансграничных групп. С недавних пор руководство ОДКБ направило антинаркотический вектор в сторону Кавказской зоны коллективной безопасности. Так, с 1 по 4 октября 2013 г. была проведена международная антинаркотическая операция «Канал-Кавказ». Впервые в истории ОДКБ координационный штаб антинаркотической операции находился на территории Армении. Операция, в которой участвовали специалисты антинаркотических ведомств, пограничных и таможенных служб, силы специальных подразделений органов внутренних дел и безопасности, насчитывало контингент более чем 55 тысяч сотрудников. Благодаря слаженным и скоординированным действиям правоохранительных органов и межведомственных штабов стран-участников ОДКБ, по итогам субрегиональной антинаркотической операции «Канал-Кавказ» были заблокированы несколько каналов нелегальной транспортировки наркотиков, изъято порядка 15 тонн наркотических веществ[21]. Чуть позднее, в целях реализации решений СКБ ОДКБ, с 20 по 25 мая 2014 г. состоялась специальная антинаркотическая операция «Канал-Южный капкан». Операция была нацелена на стабилизацию наркоситуации в центральноазиатском регионе коллективной безопасности. По итогам операции было изъято из незаконного оборота свыше 12 тонн наркотических веществ, заблокировано несколько путей транспортировки наркотических препаратов. Отметим, что в рамках Региональной анти-

[21] URL: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=2826

наркотической операции «Канал» проводятся и локальные операции по противодействию наркотрафику. Например, операция «Канал-Долина», которая состоялась с 12 по 16 сентября 2014 г. в республике Казахстан. Несмотря на локальный характер операции, участники данных мероприятий достигли значимых результатов, изъяв из незаконного оборота более 2,5 тонн наркотических веществ, порядка 200 единиц огнестрельного оружия и более 18 тысяч единиц боеприпасов. Руководство ОДКБ с 2010 г. выступало с предложением о придании со стороны СБ ООН статуса угрозы международному миру производство наркотиков в Афганистане. Антинаркотическая деятельность ОДКБ включает также такие мероприятия, как пропаганда здорового образа жизни, стимулирование и поддержка деятельности молодежных и других антинаркотических организаций и движений. В целях повышения результативности совместной борьбы с наркотиками, предлагается гармонизировать и сблизить национальные законодательства государств-участников ОДКБ в области контроля за оборотом наркотических веществ, каталогизировать запрещенные к обороту вещества, а также регулировать и координировать деятельность национальных антинаркотических ведомств.

О признании важной роли и осуществлении эффективной деятельности ОДКБ в борьбе с новыми видами угроз и вызовов международному миру и безопасности свидетельствуют две резолюции ГА ООН, непосредственно касающиеся сотрудничества с данной международной региональной организацией. Мировое сообщество в лице ООН отмечает важность укрепления диалога, сотрудничества и координации между ОДКБ и системой ООН[22]. Другой резолюцией, была положительно отмечена деятельность ОДКБ по развитию регионального сотрудничества в сфере укрепления региональной стабильности и безопасности, миротворчества, противодействию терроризму, незаконному обороту наркотиков и психотропных веществ, борьбы с организованной транснациональной преступностью и торговлей людьми, а также борьбы с природными и техногенными катастрофами. Осуществляемая ОДКБ деятельность по всем перечисленным направлениям существенно содействует достижению целей и соблюдению принципов

[22] См.: Резолюция ГА ООН A/RES/64/256 от 2 марта 2010 года.

ООН[23]. Со стороны ООН предлагается укреплять сотрудничество и диалог с ОДКБ, используя для этой цели межучережденческие форматы и форумы, что включает в себя также ежегодные консультации Генсека ООН и глав международных региональных организаций. Необходимость сотрудничества, в первую очередь, исходит из положений Устава ООН, который поощряет мероприятия по региональному сотрудничеству для продвижения целей и принципов ООН. Ещё в начале 90-х годов ГА ООН приняла декларацию об укреплении и о совершенствовании сотрудничества между ООН и региональными организациями в области поддержания международного мира и безопасности. Помимо этого, есть резолюция Совета Безопасности ООН, в которой Совет напоминает о своём призыве к региональным организациям улучшить координацию с ООН[24]. Во всех документах подчёркивается растущий вклад, вносимый региональными организациями в сотрудничество с ООН, которое эффективно дополняет деятельность ООН по поддержанию международного мира и безопасности. В условиях кризиса ООН, именно международные региональные организации смогут наиболее эффективно противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера[25]. ОДКБ продемонстрировала себя как серьёзный инструмент по противодействию многим угрозам и вызовам современному миру. Это высоко ценится и подчёркивается со стороны ООН, которая выделяет конкретные аспекты двустороннего сотрудничества с ОДКБ. В первую очередь, речь идёт об укреплении региональной безопасности и стабильности, миротворческая деятельность, противодействие терроризму и организованной транснациональной преступности, борьба с незаконным оборотом наркотиков, оружия, торговлей людьми, а также борьба с природными и техногенными катастрофами. Такая многогранная деятельность содействует достижению целей и соблюдению принципов ООН. Помимо этого, укрепляется диалог, сотрудничество и координация

---

[23] См.: Резолюция ГА ООН A/RES/64/256 от 2 марта 2010 г. и Резолюция ГА ООН A/RES/65/122 от 13 декабря 2010 г.

[24] См.: Резолюция СБ ООН 1631 (2005) от 17 октября 2005 года.

[25] См.: Чернов В.А. Организация Договора о коллективной безопасности как институт межгосударственной военно-политической интеграции на постсоветском пространстве / Бишкек. 2010. С. 9.

между системами ООН и ОДКБ. Так, резолюцией A/RES/65/122 ГА ООН от 13 декабря 2010 года специализированным органам системы ООН предлагается сотрудничать и развивать прямые контакты с ОДКБ для совместного осуществления программ в целях достижения их целей. На 67-ой сессии ГА выслушали доклад Генсека ООН об осуществлении данной резолюции. Развитие широкого взаимодействия между ОДКБ и ООН имеет сильную тенденцию продолжения, что исходит от созвучности целей двух организаций в области поддержания мировой и региональной безопасности.

Представляется интересной перспектива дальнейшего сотрудничества ОДКБ с другой региональной организацией постсоветского пространства, а именно Шанхайской Организацией Сотрудничества. В научной литературе рассматривается вариант аккумуляции усилий ОДКБ и ШОС, вплоть до создания единой коалиции для решения конкретных задач в сфере борьбы с новыми видами вызовов и угроз, а также реализация совместных основных задач на афганском направлении[26].

На практике есть большой потенциал сотрудничества ОДКБ с НАТО. Отметим, что начиная с 2004 г. со стороны ОДКБ предпринимаются усердные попытки установить официальные контакты с Североатлантическим альянсом, однако, НАТО не идёт навстречу. Взаимодействие Альянса с ОДКБ может вывести региональное сотрудничество по афганской проблеме на новый уровень. Сотрудничество НАТО и ОДКБ может осуществляться в области противодействия терроризму и наркобизнесу. Для этого существуют объективные предпосылки, что обусловлено тем, что обе организации де-факто уже вовлечены в борьбу с терроризмом и нелегальным оборотом наркотиков в регионе[27]. Проблема обуздания афганского наркотрафика до сих пор продолжает остро стоять перед мировым сообществом. Его деструктивное влияние и масштабы вышли за пределы региона и превратились в реальную угрозу международному миру и стабильности[28].

---

[26] См.: Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС как модели взаимодействия в сфере региональной безопасности // Индекс безопасности. № 2 (97). Т. 17. С. 51–52.

[27] См.: Тимофеева У.М. Возможные направления и формат взаимодействия НАТО и ОДКБ по афганскому вопросу // Безопасности на Западе, на Востоке и в России: представления, концепции, ситуации. Иваново, 2013. С. 175.

[28] URL: http://www.odkb-csto.org/cooperation/detail.php?ELEMENT_ID=218.

В перспективе главное направление в деятельности ОДКБ видится в дальнейшей консолидации политических усилий по противодействию современным вызовам и угрозам[29]. У ОДКБ имеются необходимые механизмы, ресурсы и большой накопленный опыт взаимодействия, что выводит его на лидирующий уровень по противодействию новым вызовам и угрозам на постсоветском пространстве. Некоторые учёные выражают мнение, что ОДКБ – это первый шаг к евразийской интеграции и созданию многополярного мира и его можно рассматривать в качестве ключевого элемента европейской, так, в перспективе, и евразийской безопасности[30]. Не представляется случайным, что ОДКБ и ЕврАзЭС имеют схожий состав участников и позиций. Предполагается, что стимулирование экономических отношений стран-участников ОДКБ решает социально-экономическую составляющую их внутренней стабильности и безопасности[31].

Эффективное противодействие в рамках ОДКБ новым вызовам и угрозам делает целесообразным дальнейшее развитие и прогрессирование данного вида деятельности. Условно под этой деятельностью можно объединять борьбу с наркобизнесом, терроризмом и транснациональной преступностью. Данные виды преступных деяний давно уже не признают национальные границы и представляют серьёзную опасность для всего цивилизованного мирового сообщества. Они представляют собой одни из основных угроз международному миру и безопасности, что неоднократно подчёркивалось со стороны СБ ООН[32]. Бороться с этими деяниями должны все государства и международные организации. Со стороны ОДКБ предлагалось создать широкую международную антинаркотическую коалицию, которая бы под эгидой ООН координировала совместные действия всего мирового сообщества, включая

---

[29] См.: Довгань Е.Ф., Розанов А.А. Организация Договора о Коллективной Безопасности (2002–2009 гг.). Минск. 2010. С. 98.

[30] См.: Долматович И.А. ОДКБ: новое измерение евразийской безопасности // Безопасность Евразии. № 4-2006. Октябрь-декабрь. С. 461.

[31] См.: Назарбаев Н.А. Критическое десятилетие. Алматы, 2003. С. 190.

[32] См.: Резолюцию СБ ООН S/RES/1735 (2006) от 22 декабря 2006г.; Резолюцию СБ ООН S/RES/1822 (2008) от 30 июня 2008года.; Резолюцию СБ ООН S/RES/1904 (2009) от 17 декабря 2009 года.

международные и региональные организации, функционирующие в области безопасности (НАТО, ОБСЕ, ОДКБ, ШОС)[33].

Генеральный секретарь ОДКБ Н.Н. Бордюжа заявил о необходимости формирования Коллективных региональных антитеррористических сил ОДКБ для оперативного реагирования на любые террористические и экстремистские проявления. Предлагается также формировать Объединенную группировку войск коллективной безопасности с целью поддержания стабильности в регионе и нейтрализации угрозы террористических вылазок[34].

[33] URL: http://www.odkb-csto.org/cooperation/detail.php?ELEMENT_ID=217

[34] См.: Довгань Е.Ф., Розанов А.А. Организация Договора о Коллективной Безопасности (2002–2009 гг.). С. 55.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО КОНТРОЛЮ НАД НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ В РАМКАХ УНИВЕРСАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Хакимов Руслан Мадаминджанович

кандидат юридических наук, доцент кафедры общеправовых дисциплин Московского государственного гуманитарно-экономического университета, 107150, Россия, Москва, ул. Лосиноостровская 49, rmkhakimov.ru@gmail.com

Любое явление может быть правильно понятно и оценено лишь при условии его рассмотрения в процессе развития, то есть следующих друг за другом во времени совокупности исторических связей, зависимостей и закономерностей. Не случайно, поэтому, историцизм – это основополагающий принцип научного подхода к изменяющейся во времени, развивающейся действительности[1].

Наличие большого числа двухсторонних и многосторонних международных договоров, касающихся противодействия незаконному обороту наркотических средств (далее НОНС), свидетельствует о том, что проблема потребления и распространения наркотических средств давно перешла из разряда внутригосударственных, в разряд международных.

Важнейшим фактором, определяющим вектор развития современной наркоситуации в Российской Федерации, продолжает оставаться трафик опийных наркотиков из Афганистана. Так, только в 2014 г. изъятия героина возросли на треть, достигнув 3,2 тонны[2]. Не меньшую опасность представляют наркотические средства, которые поступают в Россию с территории Китая и из стран Латинской Америки. Все это указывает на то, что одними внутригосударственными мерами борьбы с НОНС проблему не решить.

---

[1] Философский энциклопедический словарь. М.: Дом ИНФРА. 1997. С. 170.

[2] Итоги деятельности Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков в 2014 году. URL: http://fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/4052/index.shtml (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

Международная система борьбы с НОНС построена на принципах взаимодействия стран в рамках универсального механизма (система Организации Объединенных Наций далее ООН), регионального взаимодействия (например, совместная борьба с НОНС в рамках стран Содружества Независимых Государств) и межстранового взаимодействия. В связи с ограничением по объему публикации, в рамках данного исследования будет рассмотрена международно-правовая деятельность по контролю над НОНС только в рамках универсального механизма. Результаты исследования других видов взаимодействия между странами будут представлены автором в следующих научных публикациях.

Международная система контроля над НОНС, основывается на принципе национального контроля, в рамках юрисдикции отдельных государств в соответствии с положениями международных договоров. Каждое государство – участник международного договора обязано принять соответствующее законодательство или внести изменения в действующее внутреннее законодательство, осуществлять необходимые административные и правоохранительные меры и сотрудничать не только с другими государствами, но также с международными органами по контролю над наркотическими средствами, созданными в соответствии с этими договорами. Всем другим государствам, которые не являются участниками соответствующего международного договора, предлагается принимать эти меры на временной основе до вступления его в силу для каждого из них.

Эволюцию международного контроля над НОНС можно условно разделить на три исторических периода:

1. 1909–1920 – период зарождения международного права по контролю над НОНС;
2. 1920–1940 – период развития международного права по контролю над НОНС под эгидой Лиги наций;
3. 1945 – по настоящее время – период развития международного права по контролю над НОНС под эгидой ООН.

Одна из первых инициатив на международном уровне, которая связана с попыткой ограничить использование наркотических средств, относится к 1909 г. 5–26 февраля 1909 г. представители тринадцати стран собрались в Шанхае на первой международной конференции по наркотическим средствам. На этой конференции,

которая стала известна как Комиссия по опиуму, было принято девять резолюций, в которых делегаты обратились к государствам, имевшим концессии на территории Китая, с просьбой принять меры по урегулированию торговли, распространения и потребления опиума в Китае. Они также высказали мнение о желательности постепенного запрещения курения опиума, ограничения использования морфия в медицинских целях, установления национального контроля над их производством[3]. На второй конференции эти резолюции были включены в международную конвенцию, в результате чего в 1912 г. в Гааге был подписан первый многосторонний договор о контроле над наркотическими средствами – Международная Конвенция по опиуму[4]. В соответствии с Конвенцией 1912 г., которая вступила в силу в 1915 г., было ограничено использование морфина, героина, кокаина медицинскими и «законными» потребностями, а правительствам было предложено использовать все возможные средства для контроля над международной торговлей этими веществами, а также создать национальные органы по контролю над производством и распространением опия. Функции контроля над реализацией Конвенции 1912 г. стала выполнять Лига Наций.

В 1920 г. первая Ассамблея Лиги Наций учредила Консультативный комитет по обороту опиума и других наркотических средств, в целях оказания помощи Совету Лиги в осуществлении его функций, связанных с контролем над наркотиками, а также консультативных услуг. Этот комитет действовал с 1921 г. по 1940 г. и стал предшественником Комиссии по наркотическим веществам ООН.

Под эгидой Лиги были разработаны три основных конвенции: одна – в 1925 г., другая – в 1931 г. и третья – в 1936 г. В 1925 и 1931 г. были подписаны также два международных соглашения, которые были направлены на пресечение курения опия.

В состав Постоянного центрального комитета (который позднее был переименован в Постоянный центральный комитет по

---

[3] Антонос Г.А. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. Государство и право. Реферативный журнал. 2002. № 3 С. 174.

[4] Сборник действующих договоров, соглашений и Конвенций, заключенных в СССР с иностранными государствами. М., 1957. Вып. XIV. С. 350–354.

опиуму и Постоянный центральный комитет по наркотическим средствам) входили восемь независимых экспертов. Комитету было поручено следить за системой статистического контроля, учреждённой в соответствии со второй Международной конвенцией по опиуму, подписанной в Женеве в 1925 г.[5]

В соответствии с Конвенцией 1925 г., которая вступила в силу в 1928 году, была учреждена система сертификатов на импорт и разрешение на экспорт для законной международной торговли наркотическими средствами[6]. Конвенция 1925 года предусматривала также систему оценок законных потребностей в наркотических средствах, однако, эта система была чрезвычайно ограниченной и не являлась юридически обязательной.

В последующий после заключения Конвенции 1925 г. период, в мире значительно увеличилось предложение наркотиков, в результате чего возрос их незаконный оборот. В качестве ответной меры на произошедшие в мире изменения в 1931 г. была подписана «Конвенция об ограничении производства и регламентации распределения наркотических средств». Конвенция 1931 г., которая вступила в силу в 1933 г., была направлена на ограничение мирового производства наркотических средств количествами, реально необходимыми для законных медицинских и научных целей, на основе введения обязательной системы оценок. Стороны этой Конвенции согласились не превышать определённые максимальные количества производства и импорта на основе оценки их законных потребностей. В соответствии с Конвенцией 1931 г. был учреждён также Контрольный орган по наркотическим средствам в целях контроля над функционированием системы оценок.

К 1936 г. стало очевидно, что международные конвенции, обеспечивающие контроль над законными поставками наркотических средств, сами по себе недостаточны для решения проблемы НОНС, которая стала носить всё более острый характер. И вновь, в целях решения возникших проблем, правительства собрались в 1936 г. на конференции полномочных представителей и подписали

---

[5] Сборник нормативных документов и материалов Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республике по контролю наркотиков, Бюллетень № 1. Бишкек, 1996.

[6] Международная программа ООН по контролю над наркотиками // Справочный документ службы юридической помощи. Т. 2. Вена, 1992.

новую конвенцию – Конвенцию по борьбе с незаконным оборотом вредных лекарственных веществ[7]. Одна из её задач заключалась в том, чтобы обязать договаривающиеся стороны включить в своё внутреннее уголовное законодательство принципы, направленные на пресечение деятельности наиболее опасных преступников, занимающихся международным оборотом наркотических средств, то есть не тех, в чьём распоряжении находятся наркотические средства, а тех, кто занимается подстрекательством, составляет заговор и руководит операциями. Таким образом, все страны должны были определить меры наказания, оказывающие сдерживающее воздействие, в частности, предлагалось в качестве меры наказания применять не штрафные санкции, а лишение свободы; преследовать в уголовном порядке за все виды участия в преступной деятельности, такой, как заговор и подготовительная деятельность; применять принцип универсальности в своих уголовных законах о правонарушениях, связанных с наркотическими средствами, что означает преследование в уголовном порядке всех лиц, будь то гражданин соответствующего государства или иностранец, которые совершили такие правонарушения в любой части мира; и в соответствующих случаях подвергать правонарушителей выдаче[8].

Однако в виду различия национальных, социальных и экономических условий выполнить эту задачу не удалось, и Конвенция 1936 г. была ограничена выработкой общих принципов, направленных на суровое наказание незаконных торговцев наркотическими средствами. Конвенция 1936 г. вступила в силу в 1939 г., когда Вторая мировая война уже началась. Вторая мировая война в значительной степени нарушила систему международного контроля за НОНС.

После окончания войны, в 1946 г. ООН приступила к выполнению функций и обязанностей по контролю над наркотическими средствами, которые ранее осуществлялись Лигой Наций. В феврале 1946 года Генеральная Ассамблея просила Экономический и Социальный Совет изучить специальные неполитические функции

---

[7] Сборник действующих договоров, соглашений и Конвенций, заключенных в СССР с иностранными государствами, М., 1957. Вып. XIV. С. 360.

[8] Международная программа ООН по контролю над наркотиками // Справочный документ службы юридической помощи. Т. 2. Вена 1992.

и деятельность Лиги Наций для определения тех из них, которые следует осуществлять органам ООН. В феврале 1946 г., на основе резолюции № 9, Совет учредил Комиссию по наркотическим средствам в качестве одной из его функциональных комиссий для оказания помощи в осуществлении контроля за выполнением международных конвенций и соглашений, касающихся наркотических средств. Таким образом, Комиссия стала преемником Консультативного комитета Лиги. Два договорных органа – Постоянный центральный комитет по опиуму, Контрольный орган по наркотическим средствам продолжили выполнение своих функций в рамках новой системы[9].

На основе протокола от 11 декабря 1946 г., являющегося одним из первых актов только что образовавшейся ООН, произошла юридическая передача функций контроля над наркотиками, ранее выполняемых Лигой Наций, ООН. Он вступил в силу 10 октября 1947 г. Договоры о контроле над наркотиками остались в силе, хотя в ходе Второй мировой войны их осуществление было возможно лишь до определённой степени.

В 1948 г. Экономический и Социальный Совет принял резолюцию, в которой, учитывая сложность действующих международных документов о наркотических средствах, указал на желательность упрощения организации международного сотрудничества для контроля над оборотом наркотических средств. Он просил Генерального секретаря ООН приступить к разработке новой единой конвенции, которая заменит действующие международные документы и позволит создать единый орган, выполняющий все контрольные функции, за исключением тех, которые поручены Комиссии по наркотическим средствам. В результате была подготовлена Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 г.[10]

Основными действующими международными договорами о контроле над НОНС являются: Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 г. (которая была усилена на основе Протокола 1972 г. о поправках к этой Конвенции), Конвенция о психотроп-

---

[9] Бутке К. Конвенция против нелегальной торговли наркотиками. ФРГ // Криминалистика. 1986. № 6. С. 292.

[10] Сборник действующих договоров, соглашений и Конвенций, заключенных в СССР с иностранными государствами. Вып. XIV. С. 360.

ных веществах 1971 г. и Конвенция ООН о борьбе против НОНС и психотропных веществ, которая была принята в 1988 г.

Указанные конвенции отражают усилия международного сообщества, направленные на развитие сотрудничества в борьбе против злоупотребления наркотическими средствами, и включают также основную задачу всех предыдущих международных конвенций в этой области, а именно, ограничить использование наркотических средств медицинскими и научными целями.

До Второй мировой войны вещества, считавшиеся социальной угрозой и подпадавшие таким образом под международный контроль, ограничивались главным образом веществами, полученными из опийного мака, кокаинового куста и растения каннабис. Первый синтетический наркотик, петидин, появился в 1939 г. К концу Второй мировой войны были синтезированы многие другие наркотические средства, вызывающие зависимость организма человека. На целую группу новых синтетических наркотиков было распространено действие международного права и контроля в соответствии с Протоколом 19 ноября 1948 г., который вступил в силу 1 декабря 1949 г., в результате международный контроль был распространён на наркотические средства, не охваченные Конвенцией 1931 г.

Поскольку Комиссия по наркотическим средствам понимала, что после подготовки и принятия предлагаемой «Единой конвенции» она не вступит в силу в течении длительного времени, она решила подготовить в качестве временной меры соглашение, ограничивающее производство опия, который в тот период являлся наиболее важным сырьём, используемым при НОНС[11]. В 1953 г. был подписан Протокол об ограничении и регламентации культивирования растения мака, производства опиума, международной и оптовой торговли им и его употребления. Протокол 1953 г. (который вступил в силу 8 марта 1963 г.) ограничил употребление опиума и торговлю им, медицинскими и научными потребностями. Было запрещено законное перепроизводство на основе контроля над количеством опиума, который может храниться отдельными государствами. Лишь семи странам – Болгарии, Греции, Ин-

[11] Экономический и Социальный Совет ООН, Комиссия по наркотическим средствам “Documents for training seminars for drug control administrators”, 1995.

дии, Ирану, Турции, СССР и Югославии было разрешено производить опиум на экспорт. Постоянному центральному комитету было поручено выполнить конкретные контрольные полномочия и функции, связанные с обеспечением соблюдения законов. Вместе с тем эти меры могли применяться лишь с согласия соответствующего правительства. В ряде случаев Комитет мог также вводить эмбарго на импорт или экспорт опиума.

Как было отмечено, в 1948 г. Комиссия по наркотическим средствам приступила к работе по объединению в одну Конвенцию, действующих международных документов по наркотическим средствам. Эта работа закончилась принятием Единой Конвенции о наркотических средствах 1961 г.[12] Она считается крупным успехом международного сообщества, усилия которого направлены на контроль над наркотическими средствами. Следует отметить, что впервые на таком уровне были утверждены перечни наркотических средств, подлежащие контролю, которые были объединены в Списки I, II, III и IV, где названные в них средства подлежали различным мерам контроля в зависимости от принадлежности к тому или иному Списку[13].

Конвенция 1961 г. была признана простым и эффективным документом и впоследствии получила широкое признание. В ней удалось упростить и рационализировать механизм контроля – Постоянный центральный комитет и Контрольный орган по наркотическим средствам стали единым унифицированным органом – Международным комитетом по контролю над наркотиками (далее МККН).

В соответствии с Конвенцией 1961 г., запрещается курение опия, потребление опия, жевание листьев коки, курение смолы каннабиса и использование каннабиса в немедицинских целях. Большое внимание уделяется необходимости предоставления лицам больным наркоманией услуг, связанных с лечением и реабилитацией, и подчёркивается, что лечение, обучение, последующий уход, реабилитацию и социальную реинтеграцию следует рассмат-

---

[12] Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 года, ООН. Нью-Йорк, 1961.

[13] Абдиров Н. Концептуальные проблемы борьбы с наркотизмом в Республике Казахстан (криминологическое и уголовно-правовое исследование). Алматы. 1999. С. 25.

ривать в качестве мер, заменяющих или дополняющих тюремное заключение наркоманов, которые совершили правонарушение, связанное с наркотическими средствами. В Конвенции 1961 г. особое внимание уделяется роли МККН в области контроля над наркотическими средствами, при этом на него возлагается ответственность за обеспечение соответствия между предложением и спросом на наркотические средства в медицинских и научных целях и осуществление мер по предупреждению незаконного культивирования, производства, изготовления, оборота и употребления наркотических средств.

Из положений Конвенции, направленных на борьбу с НОНС, следует выделить указание на принятие внутригосударственных мер для координации превентивных и репрессивных мероприятий против НОНС (с этой целью рекомендовалось создание в каждой стране соответствующего органа, который будет ответственным за такую координацию); осуществление взаимной помощи между странами и компетентными международными организациями в проведении кампаний по борьбе с НОНС; обеспечение быстрого обмена между странами необходимыми юридическими документами, в тех случаях, когда это требуется для судебного преследования лиц, причастных к НОНС.

Кроме указанных мер организационного порядка, Конвенция 1961 г. указывает странам-участницам соглашения, на необходимость принятия строгих меры уголовно правового характера к лицам, замешанным в НОНС. В частности, предусматривается необходимость каждой стране принимать такие меры, которые обеспечат, что культивирование и производство, изготовление, извлечение, приготовление, хранение, предложение, предложение с коммерческими целями, распределение, покупка, продажа, доставка на каких бы то ни было условиях, маклерство, отправка, переотправка транзитом, перевоз, ввоз и вывоз наркотических средств в нарушение постановлений рассматриваемой Конвенции и всякое другое действие, которое, по мнению Сторон, может являться нарушением постановлений Конвенции, будут признаваться наказуемыми деяниями в тех случаях, когда они совершены умышленно, а также что серьёзные преступления будут подлежать соответствующему наказанию, в частности тюремному заключению или иному способу лишения свободы.

В соответствии с Конвенцией 1961 года под международный контроль подпадают лишь наркотические средства, связанные с опием, каннабисом и кокаином. Другие вещества психоактивного действия, такие, как стимулянты типа амфетаминов, транквилизаторы и галлюциногены, не подпадали под международный контроль. В основном они являются синтетическими веществами, способными изменить поведение и настроение человека и, как правило, имеют пагубный эффект зависимости. Повышение обеспокоенности международного сообщества пагубным воздействием этих веществ привело к принятию Конвенции о психотропных веществах 1971 г.[14], которая вступила в силу 16 августа 1976 г., и поставила под контроль международного права психотропные вещества. Теоретически, международный контроль над производством и распространением психотропных веществ мог быть установлен с помощью внесения поправки в Конвенцию 1961 г., однако, большинство членов Комиссии по наркотикам это отвергли, опасаясь, что расширенный международный контроль охватит огромное число фармокологических продуктов, ибо во многих странах барбитураты и амфетамины содержались в тысячах наименований лекарств. После 1971 г. в большинстве стран эти вещества были изъяты из всех представленных на рынке продуктов[15].

Конвенция ООН о борьбе против НОНС и психотропных веществ 1988 года вступила в силу 11 ноября 1990 г.[16] Общая задача Конвенции заключается в совершенствовании и укреплении международного сотрудничества и координации между соответствующими органами, такими как таможенная служба, органы полиции и судебные органы, а также в подготовке для них юридических принципов в целях эффективной борьбы с НОНС на всех его этапах.

Что касается изготовления и производства наркотических средств, то Конвенция 1988 года содержит положения, касающиеся уничтожения незаконно культивируемых наркосодержащих

---

[14] Конвенция о психотропных веществах 1971 года. ООН. Нью-Йорк, 1997.

[15] Антонос Г.А. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. Государство и право. Реферативный журнал. 2002. № 3 С. 180.

[16] Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации, выпуск XLVII. М., 1994. С. 133.

растений. Она предусматривает также жёсткий контроль над химическими веществами, часто используемыми при незаконном производстве наркотических средств, например, используемыми при преобразовании морфина в героин, а также при незаконном производстве психотропных веществ. Ограничения распространяются также на определённые связанные с незаконным производством материалы и оборудование, например, машины, используемые при изготовлении и инкапсуляции таблеток, подлежат продаже лишь законным субъектам.

В целях сдерживания и предупреждения НОНС правоохранительным и таможенным службам необходимо устанавливать и поддерживать каналы связи и обмениваться информацией, касающейся личности, местопребывания и деятельности лиц, подозреваемых в НОНС. Необходимо также осуществлять обмен информацией о новых способах и маршрутах НОНС. Кроме того, сторонам Конвенции 1988 г. необходимо информировать друг друга о разработке эффективных правоохранительных методов и оказывать друг другу помощь в осуществлении соответствующих программ подготовки кадров. В Конвенции содержатся также руководящие принципы контролируемых поставок, являющихся одним из эффективных, но в то же время сложных способов выявления лиц, организующих НОНС. После выявления незаконной партии официальные представители осуществляют тщательный контроль за её передвижением, как правило, по сложному коммерческому маршруту. В пункте конечного назначения все лица, участвовавшие в этой незаконной поставке, подлежат задержанию и преследованию в уголовном порядке. Для обеспечения эффективности таких операций требуется тесное сотрудничество между национальными правоохранительными учреждениями.

Другие положения Конвенции 1988 г. направлены на пресечение НОНС на море и путём использования почтовых отправлений. Кроме того, коммерческие перевозчики призваны принимать разумные меры предосторожности в целях предупреждения использования их транспортных средств для НОНС.

К основным новшествам Конвенции 1988 г. относятся положения, направленные на содействие определению, выявлению, замораживанию и аресту доходов, полученных в результате НОНС. Предполагается, что конфискация этих добытых преступ-

ным путём доходов окажет серьёзное сдерживающее воздействие на торговцев наркотическими средствами. Конвенция 1988 года содержит также положения, касающиеся соответствующих санкций, выдачи и взаимной юридической помощи в целях судебного преследования торговцев наркотиками.

Анализируя этапы развития международного сотрудничества в области борьбы с НОНС, приходишь к выводу, что принятие того или иного международного договора, неразрывно связано и обусловлено изменениями в области НОНС. Так, принятие Международной Конвенции по опиуму 1912 г., было обусловлено установлением пагубного воздействия наркотических средств на организм человека, а также приобщением всё большего количества лиц к потреблению наркотических средств в немедицинских целях. Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 г. направлена на ограничение производства наркотических средств растительного происхождения в объёмах, необходимых для медицинских и научных целей. Необходимость принятия Конвенции о психотропных веществах 1971 г., во многом обусловлена всё большим распространением психотропных веществ синтетического происхождения, которые постепенно заменяют наркотические средства растительного происхождения. Конвенция ООН о борьбе против НОНС и психотропных веществ, которая была принята в 1988 г., в качестве основной своей цели, выделяет борьбу с НОНС, который, на данное время, получил широкое распространение и является одним из прибыльных способов обогащения преступным путём и одновременно, одним из факторов, подрывающих здоровье населения всего мира, и, способствующих росту преступности вообще и росту преступлений, связанных с НОНС, в частности.

Говоря о перспективах международной деятельности по контролю над НОНС, представляется, что далеко не все потенциальные возможности совместной борьбы стран с этой угрозой были реализованы. Важное направление в области борьбы с НОНС может лежать в плоскости деятельности Международного уголовного суда, который страны – участники потенциально могут наделить полномочиями по рассмотрению дел, связанных с НОНС. Следует отметить, что о такой потенциальной возможности уже

идут обсуждения[17]. Другой потенциальной возможностью, является расширение принудительных полномочий международного сообщества в отношении стран, не соблюдающих Конвенции, и, допускающих производство на своей территории наркотических средств. Механизмы реализации таких полномочий требуют очень детальной проработки и будут проработаны автором в следующих публикациях.

[17] Международный уголовный суд ООН. URL: http://www.un.org/ru/law/icc/qa.shtml#qa4 (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Шалягин Дмитрий Дмитриевич

кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции
начальник кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, эксперт от РФ в Рабочей группе Совета Европы по транснациональной организованной преступности
117997, Россия, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12; d_shalyagin@rambler.ru

Рост преступных проявлений и ухудшение криминальной обстановки во многих регионах мира, включая географическую Европу, к сожалению, диктует необходимость наращивания международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Как справедливо заметил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций г-н Пан Ги Мун, открывая XIII Всемирный конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию 12 апреля 2015 г.: «Международное сотрудничество и координация имеют решающее значение, в частности, в таких областях, как борьба с транснациональной организованной преступностью и терроризмом»[1]. Этот тезис находит отклик и на региональном уровне, в том числе в рамках одной из крупнейших региональных организаций – Совете Европы (далее – СЕ).

В развитие идей и событий, освященных в предыдущей статье, озвученной в рамках Блищенковских чтений в 2014 году, и, посвященной разработке и содержанию Белой книги Совета Европы о транснациональной организованной преступности[2], хотелось бы продолжить эту сюжетную линию, учитывая, что деятельность

---

[1] См.: http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8529. (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

[2] См.: Шалягин Д.Д. Актуальные проблемы в деятельности Совета Европы по борьбе с транснациональной организованной преступностью // 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. М.: РУДН, 2015.

в этом направлении в Совете Европы продолжается и есть определенные промежуточные результаты.

После успешного принятия Европейским комитетом по проблемам преступности (далее – ЕКПП) на 66-м пленарном заседании в июне 2014 г. Белой книги о транснациональной организованной преступности (далее – Белая книга о ТОП) и одобрения этого решения Комитетом министров Совета Европы (далее – КМСЕ) осенью того же года, было принято решение, что в целях популяризации этого вопроса и усиления осведомленности о предмете, которому посвящена Белая книга, ее следует перевести на ряд европейских языков, включая русский, и опубликовать[3]. Значение, которое придает Совет Европы проблеме ТОП, подчеркивается тем, что предисловие к Белой книге было написано Генеральным секретарем Совета Европы г-ном Турбьёрном Ягландом, в котором он в частности сказал, что «согласно некоторым исследованиям, сегодня в Европе активно действует примерно 3600 международных организованных преступных групп. Являясь организацией, призванной защищать демократию, права человека и верховенство права, Совет Европы обязан играть значительную роль в борьбе против ТОП. Белая книга, подготовленная по запросу Комитета министров, определяет направления и конкретные задачи, которые могли бы быть эффективно решены данной организацией»[4]. Г-н Т. Ягланд далее резюмирует основной мотив, подтолкнувший к созданию данной Белой книги: «Основным недостатком, как подчеркивается в Белой книге, является географическая фрагментарность международного сотрудничества: мы должны содействовать более эффективной реализации стандартов Совета Евро-

---

[3] Оригинальная версия Белой книги о транснациональной организованной преступности на английском языке (дата обращения 25 апреля 2015 г.) URL: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/White-paper-Web.pdf; на французском языке. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/White-paper-Web_FR.pdf; русскоязычный вариант был опубликован в ограниченном количестве по запросу ряда подразделений МВД России: Белая книга о транснациональной организованной преступности: аналитический обзор / пер. с англ. И.А. Горшенёвой, Д.Д. Шалягина. Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015.

[4] Белая книга о транснациональной организованной преступности: аналитический обзор / пер. с англ. И.А. Горшенёвой, Д.Д. Шалягина. Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015, С. 5.

пы в данной области. Без надлежащего применения юридического инструментария международное сотрудничество затруднительно или даже невозможно. В целях создания общей основы для сотрудничества в вопросах уголовной юстиции по всей Европе, а иногда и за ее пределами, в последние десятилетия в рамках Совета Европы было заключено около 30 конвенций. Эти конвенции охватывают такие механизмы сотрудничества, как экстрадиция, взаимная правовая помощь и передача осужденных лиц, что также направлено против конкретных форм преступности, имеющих трансграничное измерение, таких, как терроризм, торговля людьми и киберпреступность»[5].

В развитие как раз такой практики, когда на основе научных и аналитических изысканий[6] формируются следующие шаги, перед ЕКПП национальными делегациями была поставлена задача разработать так называемый План действий Совета Европы по ТОП.

Документ по Плану действий в отношении транснациональной организованной преступности[7], подготовленный Секретариатом ЕКПП при активном участии бывшего председателя Рабочей группы по транснациональной организованной преступности (*PC-GR-COT*), профессора кафедры уголовного процесса Университета Комплютенсе г-жи Лорены Бахмайер Винтер (Испания)[8], имеющий второй подзаголовок «План действий Совета Европы для ре-

---

[5] Белая книга о транснациональной организованной преступности: аналитический обзор / пер. с англ. И.А. Горшенёвой, Д.Д. Шалягина. Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015, С. 5.

[6] Белая книга (англ. White Paper) – в государствах англосаксонского права и практике ряда международных организаций, документ, поясняющий ту или иную политику, как правило, носящий доктринальный, аналитический 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.

7 URL: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/CDPC%20documents/CDPC%20%282014%29%2019%20-%20e%20-%20TOC%20Action%20Plan.pdf. (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

8 См.: List of Decisions of Bureau Meeting of CDPC (CDPC-BU), Париж, 2-3 октября 2014 г. P. 5. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/CDPC-BU%20%282014%29%204%20-%20List%20of%20decisions%20Bureau%20Oct%202014.pdf. (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

шения вопросов о Транснациональной организованной преступности (ТОП) в Европе 2016-2021 гг.» представляет из себя попытку сформулировать в виде календарного плана основные положения-выводы изложенные в Белой книге по ТОП.

Структурно документ имеет все необходимые элементы плана действий, в т.ч. цели, задачи, принципы, аспекты реализации и последующие действия, перекрестные аспекты действий и координация сотрудничества различных международных, наднациональных и национальных субъектов противодействия ТОП, а самое главное – документ содержит перечень из пяти мероприятий (т.н. *"Action Lines"*), представляющих собой пошаговый, разбитый на весь период осуществления (2016–2021 гг.), план действий, который предлагается реализовывать по формуле «один год – одно мероприятие». Данный перечень состоит из следующих мероприятий:

1. Проблемы, связанные с полицейским и судебным международным сотрудничеством;
2. Использование специальных технологий расследования преступлений;
3. Имплементация программ защиты свидетелей и сотрудничество государственных свидетелей;
4. Необходимость активизации сотрудничества с административными учреждениями и частным сектором;
5. Насущная потребность в нацеливании на доходы, полученные преступным путем.

В рамках первого мероприятия предлагается осуществить 6 шагов, часть из которых должна стимулировать уже существующие формы сотрудничества правоохранительных и судебных органов (например, «усилить международное сотрудничество, особенно между полицией и соответствующими судебными органами государств-членов»; «продвигать отношения доверия между всеми государствами-членами Совета Европы» и т.п.). Однако, кроме того, предлагается,хоть и без необходимых в данном случае деталей, осуществить ряд более конкретных шагов по указанному направлению: «обеспечить гармонизацию специальных положений, относящихся к ТОП»; «создать в государствах-членах СЕ сети институциональных контактных пунктов и совместных следственных групп»; «готовить более качественные профессиональные

кадры правоохранительных органов, специализирующиеся на международном сотрудничестве».

Вторая «линия» действий по использованию специальных технологий расследования преступлений предусматривает ряд шагов по стандартизации среди государств-членов СЕ подобных специальных технологий с особым акцентом на одновременном соблюдении основных правовых инструментов СЕ в области прав человека.

Третье мероприятие, посвященное имплементации программ защиты свидетелей и сотрудничеству государственных свидетелей не предполагает создания новых правовых документов по защите свидетелей, так как признается, что таковые документы в рамках СЕ уже существуют, однако, представляется актуальной проблема их имплементации и реализации в государствах-членах СЕ.

Четвертое мероприятие, нацеленное на активизацию сотрудничества (правоохранительных органов в рамках противодействия ТОП – прим. авт.) с административными учреждениями и частным сектором пока выглядит в большей степени как совокупность мотиваций по налаживанию обоюдовыгодного сотрудничества между органами по противодействию ТОП и иными субъектами государств.

Пятое направление взаимодействия, констатирующее «насущную потребность в нацеливании на доходы, полученные преступным путем», предполагает активизацию сотрудничества правоохранительных и финансовых учреждений по отслеживанию активов в различных юрисдикциях, эффективную координацию на транснациональном уровне и непосредственные контакты между компетентными органами по возвращению активов в страну происхождения, а также использование их в интересах жертв ТОП.

Авторы, в завершающей части документа, акцентируют внимание на так называемых перекрестных аспектах действий и координации сотрудничества различных международных, наднациональных и национальных субъектов противодействия ТОП, где указывается, что в рамках СЕ и ЕКПП создано довольно много профильных мониторинговых органов, комитетов и групп (*CODEXTER, GRECO, GRETA, Moneyval, PC-OC* и *Pompidou Group*), и, что только во взаимодействии с этими структурами, а также профильными международными (*UNODC*) и наднациональ-

ными (ЕС) организациями возможна эффективная борьба с ТОП. В этой связи, учитывая всеобъемлющий характер проблемы противодействия ТОП, предлагается создание в рамках СЕ координационного органа, призванного реализовывать комплексный подход, определять общие стратегии и организовывать взаимодействие государств-членов СЕ. В задачи этого органа также предполагается включить консолидацию всей входящей и исходящей информации от всех мониторинговых органов ЕКПП.

Общее впечатление от документа позволяет признать, что он порой носит декларативный, не конкретный характер, что, возможно, объясняется дефицитом времени на его создание и отсутствием, в настоящий момент, площадки для обсуждения конкретных мер к которым могут быть готовы все субъекты сотрудничества. В этой связи, вполне логично выглядит тезис, неоднократно упоминаемый в тексте документа по Плану действий, о необходимости проработки большинства положений новой рабочей группой, без создания которой, на наш взгляд, осуществление эффективной работы по проблематике ТОП не представляется возможным.

Во время обсуждения данной версии Плана действий, ряд экспертов высказали сомнение, во-первых, в отношении необходимости навязывать субъектам сотрудничества жесткий пятилетний срок реализации Плана, а во-вторых, в наличии у Совета Европы необходимых ресурсов для осуществления функции координирующего центра для будущей сети сотрудничества по ТОП.

В результате довольно активной дискуссии, было решено поручить авторам Документа его доработать с учетом высказанных замечаний, а также осуществить дальнейшую проработку его юридических и технических аспектов, добавить необходимую детализацию.

Вторая исправленная и дополненная версия Плана действий была разослана Секретариатом ЕКПП национальным делегациям в феврале 2015 года, однако, и к ней у российских экспертов сохранились замечания, что свидетельствовало о некоторых системных проблемах в представлениях о данном документе.

Так, в частности, в п. 7 ст. 1.5 «Реализация и последующая работа» главы 1, говорящем о необходимости последовательного введения Плана действий в пятилетний срок, и вызвавшем доста-

точно острую критику, в связи с довольно императивным тезисом о ежегодном введении в действие одного из ключевых положений плана, заменено на диспозитивное («Одной из возможностей…») предложение того же пятилетнего плана, но с перспективой этот план «обсуждать и разрабатывать» (развивать). Правда, далее в п. 39 ст. 4.2 «Имплементация» главы 4 авторы вновь возвращаются к вопросу пятилетнего плана и хоть и в перефразированной форме там безальтернативно говорится о необходимости «принятия пятилетней стратегии имплементации Плана действий… В течение этого периода государства-члены СЕ должны ежегодно устанавливать направления работы по имплементации». Видимо авторы в реальности не видят альтернативы такого типа плану и с ними можно согласиться в том, что подобного рода деятельность действительно должна осуществляться планомерно. Остается лишь сомнение в реальности осуществления такой стратегии, ведь План действий содержит некоторые довольно революционные предложения, одно лишь межгосударственное и межведомственное согласование которых может вызвать серьезные помехи.

Одним из такого рода предложений является п/п. *v* п. 2.1.2. «Цели» ст. 2.1 «Направление деятельности № 1: проблемы, связанные с международным полицейским и судебным сотрудничеством» главы 2. В данном подпункте говорится о «создании официальной сети контактных пунктов государств-членов СЕ и совместных следственных групп, что предусмотрено, в частности, ст. 20 Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам». По сути, речь идет о двух различных формах сотрудничества правоохранительных органов: сети национальных контактных пунктов и совместных следственных группах. Обе эти формы взаимодействия, безусловно, являются прогрессивными, и, что касается первой, то здесь уже есть, в том числе в российской практике, прецеденты: уместно вспомнить, учрежденный еще в 1998 г. в структуре Управления «К» Бюро специальных технических мероприятий МВД России, Национальный контактный пункт по взаимодействию в борьбе с киберпреступностью Римско-Лионской группы стран «Группы восьми» и учрежденный, в соответствии с подписанным в 2003 г. Стратегическим соглашением Россия – ЕС, в

структуре НЦБ Интерпола МВД России Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европолом.

Что касается использования совместных следственных групп, регламентируемом ст. 20 Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001 г.[9], то здесь возникает одно немаловажное препятствие – Россия и еще 7 государств-членов не подписали данный протокол и в совокупности в отношении 15 стран – членов СЕ он не вступил в силу[10]. Данная проблема отчасти нивелируется участием государств в других международных договорах, регламентирующих деятельность совместных следственных групп, например в рамках ЕС и СНГ, но это не снимает ее полностью.

В этой связи необходимо заметить, что упоминаемая в п/п. 10 п. 2.1.3. «Конкретные меры» ст. 2.1 главы 2, Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS № 198) от 16 мая 2005 г.[11], Российской Федерацией подписана, но пока не ратифицирована, а в совокупности эта Конвенция не вступила в силу в отношении 22 государств-членов СЕ. Что, как представляется, также может препятствовать эффективной реализации Плана действий.

Подпункт 32 ст. 3.3 «Координирующий орган» главы 3 «Перекрестные аспекты» содержит новое положение относительно роли ЕКПП в качестве координирующего органа для создаваемой сети сотрудничества по противодействию ТОП. Существующие сети сотрудничества правоохранительных органов, как правило, функционируют по системе 24/7, а координирующий их орган – это своеобразная «дежурная часть», куда стекается и где аккумулируется и обрабатывается вся значимая информация, и соответственно, также работающая в постоянном режиме. Только при таком условии вся сеть сотрудничества будет обеспечивать быстрое и

---

[9] URL: http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/182.htm. (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

10 URL: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=182&CM=8&DF=15/02/2015&CL=RUS. (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

[11] URL: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=198&CM=8&DF=15/02/2015&CL=ENG. (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

эффективное решение поставленных задач и в конечном итоге оправдывать свое существование. На сегодняшний день, ЕКПП согласно действующему Мандату на 2014–2015 гг.[12], не наделен такими функциями.

В конце каждой статьи Плана действий повторяется стандартная фраза «Действия будут сформулированы Рабочей группой с течением времени». В документе не раскрывается ни состав этой группы, ни срок, когда следует ожидать ее решений, хотя в рамках 67-го пленарного заседания в декабре 2014 г. этот вопрос уже был поставлен российской делегацией и на него был дан ответ, что эта группа лишь условно так именуется, т.е. носит неформальный характер, и она будет состоять из председателя ЕКПП[13], секретаря ЕКПП[14] и председателя Группы *PC-GR-COT*[15] – по сути, авторов Плана действий. Учитывая значимость вопроса, полагаем, было бы правильно как минимум формализовать ее состав, прописав это в Плане действий.

Общее впечатление от документа позволяет признать, что он в сравнении с первой версией стал более конкретным и менее декларативным, однако, тем не менее, некоторые его положения продолжают носить поверхностный не детализированный характер, что, скорее всего, может объясняться сложностью самой природы регулируемых отношений, обилием международных инструментов, регулирующих противодействие ТОП с одной стороны, и разным к ним отношением со стороны государств с другой.

Будущее Плана действий будет определяться на 68-м пленарном заседании ЕКПП, которое должно состояться в июне 2015 г. Очевидно, что на вопрос противодействия ТОП одинаково

---

[12] URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/ToR%20CDPC%202014-2015.pdf (дата обращения 25 апреля 2015 г.).

[13] Г-н Джеспер Хьёртенберг – национальный представитель от Королевства Дания в ЕВРОЮСТЕ – председатель ЕКПП и член Бюро ЕКПП.

[14] Г-н Карло Кьяромонте – руководитель Отделения уголовного права Директората по вопросам информационного общества и действий против преступности Генерального директората по правам человека и верховенства права СЕ, секретарь ЕКПП.

[15] Г-жа Лорена Бахмайер Винтер – доктор наук, профессор Кафедры уголовно-процессуального права Юридического факультета Мадридского государственного университета Комплютенсе, Королевство Испания – председатель Рабочей группы по транснациональной организованной преступности СЕ (PC-GR-COT).

негативное влияние окажут как дефицит принимаемых мер противодействия, так и ошибочно выработанные меры и решения. Поэтому насколько корректен и точен будет будущий План действий, настолько эффективным станет сотрудничество государств-членов СЕ в противодействии ТОП.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ЯДЕРНЫМ МАТЕРИАЛОМ

Архипова Виктория Сергеевна

студент Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

В современном мире использование ядерной энергии в мирных целях является правом каждого суверенного государства. Ядерная энергия используется в различных областях жизнедеятельности государства, начиная получением электричества на атомных электростанциях (АЭС) и заканчивая использованием ядерных энергетических установок на космических объектах[1] и морских судах.

Вне зависимости от назначения в соответствии с международными стандартами отходы, полученные в результате использования ядерного материала, то есть любого исходного или специального расщепляющегося материала, подлежат подземной изоляции или захоронению. Прежде всего, к ним относятся высокоэнергетические материалы ядерной отрасли, под которыми понимаются совокупность твердых или отвержденных радиоактивных отходов высокого уровня активности, отработавшего ядерного топлива и демонтированного боезапаса – делящихся ядерных материалов оружейного качества[2].

---

[1] Жуков Г.П., Солнцев А. М. Современные международно-правовые проблемы использования ядерных источников энергии в космическом пространстве // Государство и право. 2013. № 8. С. 86–92.

[2] Комлева Е. В. Высокоэнергетические материалы ядерной отрасли: обоснование, регламентация и мониторинг их захоронения // Право и безопасность. 2013. № 4. С. 103-113.

Несомненно, безопасное обращение радиоактивных отходов является одной из первостепенных задач по обеспечению экологической безопасности при использовании ядерного материала. В настоящее время решение этой проблемы является особенно важным и своевременным.

Появление первых международно-правовых актов, регулирующих обращение с ядерным материалом, приходится на вторую половину XX в. Прежде всего с необходимостью обеспечения контроля в области обращения с радиоактивными отходами связано создание такой универсальной межправительственной организации как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), учрежденное в 1957 г.

На сегодняшний день МАГАТЭ является важнейшей и авторитетной организацией универсального характера, которая наделена значительными полномочиями в области контроля в отношении мирного использования атомной энергии, и которая занимает ключевую позицию в разработке и обеспечении эффективного соблюдения положений по обращению ядерного материала. Под эгидой МАГАТЭ было разработано и принято большое количество важнейших международных договоров, таких как Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г. и 1987 г.; Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г.; Конвенция об оказании помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1987 г.; Конвенция о ядерной безопасности 1994 г.; Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г.; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 2004 г.; Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников 2004 г. и др.

В рамках МАГАТЭ разрабатываются и принимаются не только международные договоры, но и рекомендации. Одними из первых в рассматриваемой области являются Рекомендации по физической защите ядерного материала, принятые в рамках МАГАТЭ в 1972 г. Под физической защитой ядерного материала понимается «комплекс мероприятий, призванных воспрепятствовать, в том числе и правовыми средствами, несанкционированному использованию, обращению с ядерными материалами и установ-

ками либо захвату, хищению, разрушению, диверсии в отношении ядерного материала или ядерных установок»[3]. В 1975 г. Рекомендации были пересмотрены с учетом последних научных и технических достижений. Дополнительно были определены элементы, из которых должна состоять национальная система защиты, классификация ядерных материалов, а также выработаны рекомендации по уровням защиты при перевозке ядерного материала. В 1977 г. в данный документ были внесены дальнейшие изменения и уже в 1980 г. была принята Конвенция о физической защите ядерного материала. Конвенция являет собой первый многосторонний универсальный международный договор в рассматриваемой области, в котором государства-участники признают важность международного сотрудничества при осуществлении атомной деятельности в мирных целях с целью «предотвращения незаконного завладения и использования ядерного материала; принятия эффективных мер по обнаружению и раскрытию подобных инцидентов и наказанию преступников»[4], а также целесообразность применения мер защиты ядерного материала, используемого и в военной деятельности, с целью избежания использования его, в частности, для противоправного создания ядерного оружия, а также осуществления экстремистской и террористической деятельности. Основная цель принятия данной Конвенции – это способствование обеспечению безопасности международных перевозок ядерных материалов. Руководствуясь решением, принятым ещё на неофициальной консультации в Вене в сентябре 1978 г., государства-участники обязались применять Конвенцию также к ядерному материалу при использовании, хранении и перевозке внутри государства, что также было закреплено в тексте Конвенции. В Конвенции также указано, что государства, использующие ядерные материалы и установки, должны создавать национальные системы физической защиты для предотвращения незаконного доступа, захвата и использования ядерных материалов, а также с целью предотвращения террористических актов в отношении ядерных установок. В

---

[3] Вавилов А.И., Иойрыш А.И., Молодцова Е.С. МАГАТЭ: политико-правовой статус. М., 1992. С. 392.

[4] Convention on the Physical Protection of Nuclear Material // IAEA. Legal Series. № 12. Vienna, 1982. P. 386.

пп. 1, 2, 3 ст. 4 государствам-участникам запрещается экспортировать или разрешать экспортировать ядерный материал; импортировать или разрешать импортировать ядерный материал из страны, не участвующей в Конвенции, или позволять осуществлять транзит через свою территорию до тех пор, пока они не будут уверены, что такой материал в процессе транспортировки будет защищаться в соответствии с согласованными стандартами, определенными в Приложении 1 к Конвенции. В соответствии с п. 4 ст. 4 Конвенции каждая сторона должна также применять согласованные уровни защиты к материалам, которые во время транзита из одной части ее территории в другую будут перевозиться через международные воды или международное воздушное пространство[5]. Конвенция содержит большое количество требований по безопасности, которые государства обязаны соблюдать при осуществлении перевозок ядерного материала: время нахождения груза в пути должно быть минимальным; временное складирование на остановочных пунктах, число перегрузок в пути должны быть сведены к минимуму; необходимо отказаться от регулярности перевозок ядерных материалов, менять их маршруты, остановки; сообщения о перевозках должны передаваться секретными каналами связи с использованием шифров и многое другое[6].

Таким образом, Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г. является одним из главных универсальных международно-правовых документов в данной области.

Важнейшим документом в рассматриваемой сфере является Конвенция о ядерной безопасности 1994 г. Конвенция предусматривает: введение национальных требований и регулирующих положений в области безопасности; систему лицензирования в отношении ядерных установок и запрет эксплуатации ядерной установки без лицензии; систему регулирующего контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий и обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий ли-

---

[5] Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок. 26 октября 1979. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nucmat_protection.shtml (дата обращения 02.04.2015 г.)

[6] Бирюков П.Н. Международное право. Воронеж, 1996. С. 257.

цензий, включая приостановку действия, изменение или аннулирование. Основными целями Конвенции заявлены достижение высокого уровня ядерной безопасности во всем мире на основе укрепления национальных мер и международного сотрудничества, в том числе, в соответствующих случаях, и поддержание такого уровня; создание и поддержание на ядерных установках эффективных средств защиты от потенциальной радиологической опасности, с тем, чтобы защитить отдельных лиц, общество в целом и окружающую среду от вредного воздействия ионизирующих излучений от таких установок; предотвращение аварий с радиологическими последствиями и смягчение таких последствий в том случае, если они произойдут[7].

Существенным шагом в области регулирования обращения ядерного материала явилось принятие Повестки дня на XXI век[8] на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, проходившей с 3 по 14 июня 1992 г. Раздел II Повестки посвящен сохранению и рациональному использованию ресурсов в целях развития, а глава 22 – безопасному и экологически обоснованному удалению радиоактивных отходов. Так, в Повестке отмечается, что ввиду характерных особенностей радиоактивных отходов важно обеспечивать безопасное и экологически обоснованное обращение с ними, включая сведение к минимуму их объема, транспортировку и удаление. В большинстве стран, осуществляющих крупные программы по производству ядерной энергии, были приняты технические и административные меры по внедрению системы удаления отходов. Во многих других странах, которые еще находятся на этапе подготовки к осуществлению национальной ядерной программы или же используют ядерные материалы лишь в областях, не связанных с производством энергии, такие системы еще предстоит внедрить. Целью является обеспечение безопасности обращения с радиоактивными отходами; их транспортировка, хранение и удаление в целях охраны здоровья человека и окружающей среды; внедрение на более широкой основе ин-

---

[7] Конвенция о ядерной безопасности. 17 июня 1994. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=37801 (дата обращения 02.04.2015 г.).

[8] Повестка дня на XXI век, принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. 3–14 июня 1992. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения 02.04.2015 г.).

терактивного комплексного подхода к обеспечению безопасного обращения с радиоактивными отходами. В Повестке также говорится о вопросах управления (взаимодействия государств и международных организаций) и средствах осуществления, то есть речь идет о финансировании. Несмотря на то, что Повестка дня на XXI в. является рекомендательным актом, она оказала большое влияние на формирование политики государств в этой области в целом и обеспечение разумного и безопасного использования и обращения ядерных материалов.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что в данной области существует достаточно большое количество различных международных актов обязательного и рекомендательного характера, которые определяют и регулируют вопросы обращения ядерного материала на международно-правовом уровне. Не стоит также забывать про большое количество двусторонних договоров, а также про региональные акты, регулирующие данную область. Но, несмотря на это, проблемы в области обеспечения безопасного обращения радиоактивных отходов все же остаются.

Стоит начать с того, что государства не желают оставлять на своей территории отработанные ядерные материалы. Это связано с тем, что присутствие радиоактивных отходов представляет собой угрозу экологическому благополучию государства и здоровью населения. Например, звучали предложения по захоронению радиоактивных отходов на территории развивающихся государств, в особенной степени Африки. В 1995 г. в Пелиндабе (ЮАР) был принят Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Африке, который установил на всей территории Африки безъядерную зону. Так же была принята Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку и контроле за трансграничной перевозкой и утилизацией в Африке опасных отходов 1991 г. К сожалению, исходя из экономической выгоды некоторые государства принимают на свою территорию радиоактивные отходы из других государств, а последние фактически покупают место для утилизации своих радиоактивных отходов.

Немаловажной проблемой можно считать и то, что механизм обращения и, в частности, захоронения ядерного материала находится в стадии активного развития. Так, около 80% производимых в мире отработавших ядерных элементов хранятся на временных

складах, то есть в непосредственной близости от реактора, из которого они были изъяты, или же в хранилищах регионального или государственного уровня. Расходы на кондиционирование, упаковку, транспортировку, а также строительство и обслуживание временного склада невероятно велики, а установка и обслуживание могильника для захоронения радиоактивных отходов исчисляется бюджетами небольших государств. Популярен метод вторичной переработки ядерных материалов. Но переработка не служит утилизацией отходов. По факту переработка радиоактивных отходов означает не их повторное использование, а лишь выделение плутония и урана, при котором количество радиоактивных отходов не только не уменьшается, но даже возрастает. Конечный продукт вторичной переработки дороже уранового топлива в 5–11 раз и имеет при эксплуатации реактора исключительно одни недостатки. Более того вторичная переработка является разрушительной для окружающей среды, к тому же к этому прибавляется и высокая опасность пролиферации материалов, пригодных для изготовления ядерного оружия. Переработка отработавших ядерных элементов является источником самого большого в мире выброса радиоактивных веществ в окружающую среду, вызванного деятельностью человека, по масштабу сравнимого с результатами ежегодной крупной аварии на ядерной электростанции.

Также важной проблемой является нарушение правил и нормативов, которые уже нашли закрепление в национальных и международных правовых источниках. Многие государства «закрывают глаза» на нарушения в хранении, транспортировке и утилизации радиоактивных отходов. Как уже обозначалось ранее, процесс переработки очень дорогостоящий, именно поэтому государства склонны, скорее, экономить, нежели принимать меры по соблюдению всех мер предосторожности. Между тем, именно из-за такой халатности в различных регионах сильно ухудшается экологическая ситуация, что в результате приводит к еще более ужасающим последствиям.

Таким образом, при наличии достаточного количества универсальных международно-правовых документов, устанавливающих порядок обращения ядерных материалов, государствам не следует забывать о правовой культуре обращения с ядерным материалом, так как человечество все еще ставит экономическую вы-

году выше экологической безопасности, не понимая, что, с точки зрения серьезности глобальных угроз экологического характера, не существует государственных границ. Природа едина и небольшая проблема в одном регионе может привести к настоящей катастрофе во всем мире.

ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСГРАНИЧНОЙ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В НАФТА

Богданова Элла Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина

Государства-члены Североамериканской зоны свободной торговли (далее НАФТА, от англ. NAFTA – North American Free Trade Area) Канада, Мексика и США в 1993 г. приняли Соглашение НАФТА о сотрудничестве в области окружающей среды. В соответствии с п. 7 ст. 10 Соглашения государства взяли на себя твердое обязательство разработать Договор о трансграничном воздействии на окружающую среду (далее – Договор). Проект этого Договора вот уже 20 лет обсуждается под эгидой Комиссии по экологическому сотрудничеству НАФТА.

На фоне кодификации и прогрессивного развития института оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в международном экологическом праве сегодня представляется во многом удивительной неспособность Канады, Мексики и Соединенных Штатов достичь согласия относительно разработки и принятия Договора НАФТА об ОВОС. Во-первых, каждое из государств-членов имеет развитую федеральную систему оценки воздействия на окружающую среду. Кроме того, как Канада, так и Соединенные Штаты являются членами Европейской Экономической Комиссии ООН, под эгидой которой в 1991 г. была разработана Конвенция Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Канада ратифицировала, а США подписали Конвенцию Эспо, но до сих пор не ратифицировали её). В-третьих, растет число крупных инфраструктурных проектов в США, Канаде и Мексике, требующих проведения трансграничной ОВОС.

В настоящее время существует целый ряд примеров реализации национальных процедур ОВОС для трансграничных проектов. Так, например, можно упомянуть два ранних спора (1972 г. и 1982 г.) о влиянии деятельности, совершаемой на территории США, на экологическую обстановку в Канаде. Более современным

примером может служить процедура ОВОС, проведенная в отношении электростанции «Sumas 2 Generating Station», расположенной в штате Вашингтон (США). Трансграничная оценка воздействия на качество воздуха проводилась США в сотрудничестве с федеральными властями Канады и властями Британской Колумбией (провинция Канады). Эта ОВОС указывает на трудности в использовании исключительно национального законодательства при проведении трансграничной оценки воздействия на окружающую среду.

Проект строительства электростанции «Sumas 2» был одобрен чиновниками в Вашингтоне, однако, линии электропередач, соединяющие данную электростанцию с источником энергии, должны были проходить через территорию Канады, и, соответственно, на это необходимо было получить разрешение от канадских властей. При обсуждении этого проекта канадские власти определили, что при оценке данного проекта необходимо взять во внимание саму электростанцию, а также ее воздействие на качество воздуха, которым дышат граждане Канады. Несмотря на то, что США уже обнародовали проект по строительству электростанции, в результате канадских действий проект утвержден не был. В поддержку Национального энергетического совета Канады Федеральный Апелляционный суд провел следующие мотивации: «Достаточно сказать, что компетентный орган штата Вашингтон рассматривал воздействие с точки зрения права США, в то время как Канадский энергетический совет должен был оценить уровень воздействия на окружающую среду на территории своего государства. Оба государственных органа стремились продвигать свои интересы, которые в данном случае не совпали. В таком случае Канадский Совет не обязан был считаться с мнением компетентного органа штата Вашингтон или вносить какие-либо изменения в свою оценку воздействия».

Трудность в применении исключительно национального законодательства при реализации трансграничных проектов заключается в отсутствии четких правил действия в тех местах, где трансграничное воздействие может иметь место. Важно отметить, что поскольку в каждом государстве и в каждом субъекте федерации (штате, провинции) применяются свои собственные законодательные правила проведения оценки трансграничного воздействия на окружающую среду, у них нет взаимного согласия относитель-

но принятия мер предосторожности по ненанесению вреда окружающей среде в виду различных видов деятельности, осуществляемой государствами.

Результатом сложившейся ситуации стало возникновение ряда межгосударственных споров, касающихся применения национальных норм по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничных проектах. Например, предложения властями Северной Дакоты по отводу из бассейна реки Миссури/Миссисипи в залив Гудзона, впадающий в Манитоба, привело к возникновению судебного спора между Канадой и США в отношении достоверности экологической экспертизы США. Подобные споры возникли между США и Мексикой.

Представляется, что вышеуказанные проблемы должны решаться исключительно на базе международного права в рамках двустороннего и трехстороннего сотрудничества.

В рамках двухстороннего сотрудничества можно отметить следующие инициативы:

- Соглашение между США и Канадой о качестве воздуха 1991 г. (содержит подробный перечень обязательств, которых должны придерживаться государства при проведении трансграничной ОВОС);
- Соглашение по сохранению популяции карибу 1987 г. (имеет своей целью защитить большую популяцию северных оленей, мигрирующих между Аляской и Юконом и Северо-западными территориями);
- Канадско-американский Договор о приграничных водах 1909 г.[1];
- Мексиканско-американское Соглашение 1983 г.[2], предусматривающее создание Комиссии по пограничному сотрудничеству в области охраны окружающей среды, в чью компетенцию входит проведение ОВОС.

---

[1] Treaty between the United States and Great Britain Respecting Boundary Waters Between the United States and Canada // (1999) 4 American Journal of International Law, at 239.

[2] Agreement Between the United States and Mexico on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environmental in the Border Area, ‘La Paz’ (14 August 1983) // (1983) 22 International Legal Materials, at 1025.

Таким образом, двухсторонняя база сотрудничества по общим вопросам предусматривает проведение ОВОС лишь в некоторых случаях, что создает определенную фрагментарность.

В национальном законодательстве всех трех государств-членов НАФТА трансграничная процедура ОВОС рассматривается как средство расширения внутренней процедуры ОВОС. Вероятность того, что хозяйственная деятельность может привести к нанесению трансграничного вреда сама по себе не подразумевает применение процедуры ОВОС, но эта деятельность должна регулироваться соответствующими законами этих трех государств. В тех случаях, когда деятельность, подпадающая под регулирование национального режима процедуры ОВОС, оказывает трансграничное воздействие на окружающую среду, особых правил для разрешения подобной ситуации также не существует.

Иными словами, предполагается, что национальная и трансграничная процедуры ОВОС не должны быть дифференцированы на правовом уровне, что в принципе не верно. Трансграничная процедура ОВОС с практической точки зрения поднимает особые вопросы, касающиеся доступа к информации, уведомлениям, консультациям и доступности средств правовой защиты для пострадавших лиц. В частности, регулирование на внутригосударственном уровне предусматривает возможность связываться с иностранными государственными органами в целях получения доступа к информации о состоянии окружающей среды и выявления пострадавших от какой-либо деятельности лиц.

Вопросы трансграничного воздействия на окружающую среду должны решаться международным правом. В Договоре НАФТА о процедуре ОВОС нужно решить такие вопросы: создание межгосударственного механизма обмена информацией о состоянии окружающей среды; определение понятия «значительный ущерб»; разработка перечня видов деятельности, подпадающих под требования ОВОС; определение механизма разрешения споров. Представляется, что Мексика, Канада и США должны решить эту проблему сообща на основе международного права в целях поддержания экологических безопасности в регионе.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

Бышков Павел Анатольевич

кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,
доцент-исследователь кафедры земельного и экологического права
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Международное сотрудничество является важнейшим ответом на глобальные энергетические проблемы, такие как изменение климата, охрана окружающей среды и нестабильность цен на энергоносители.

К базовым источникам правового регулирования сотрудничества в энергетической сфере следует отнести ряд конвенций и соглашений, направленных на рациональное использование энергетических ресурсов и минимизацию негативных последствий при их эксплуатации:

– Венская конвенция об охране озонового слоя, Вена, 1985 г.[1];

– Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Монреаль, 1987 г.[2];

– Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, Хельсинки, 1992 г.[3];

– Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов, 1997 г.[4];

– Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения освоения и охраны недр, 2001 г.[5]

Специфической особенностью международно-правового регулирования в сфере энергетики является наличие сложносоставного непосредственного объекта правового регулирования, а

---

[1] Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 692–700.
[2] Бюллетень международных договоров. 2006. № 7. С. 3–13.
[3] Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. С. 19–46.
[4] Российская газета («Экономический союз»). 12.04.1997. № 73.
[5] Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 1(37). С. 22–27.

именно, энергетических ресурсов. С одной стороны, они являются компонентами экосистемы и окружающей среды, с другой стороны они представляют собой объект хозяйственной деятельности.

Наиболее полное определение энергетических ресурсов содержит Договор к Энергетической Хартии 1994 г. По своей сути это международный нормативный правовой акт, являющийся обязательным документом в сфере межгосударственного сотрудничества в энергетическом секторе. В ст. 18 данного документа зафиксирован принцип государственного суверенитета над энергетическими ресурсами, а также содействия недискриминационного доступу к ним. В Приложении ЕМ Договора к Энергетической Хартии «Энергетические материалы и продукты» приводится список энергетических ресурсов, к которым относятся «ресурсы, используемые в ядерной энергетики (руды и концентраты урановые или ториевые; уран природный и его соединения); уголь каменный, газ природный, нефть и нефтепродукты, электроэнергия и другие виды энергии (древесина топливная в виде отрезков стволов, поленьев, сучьев, вязанок хвороста или аналогичных видах; уголь древесный (включая уголь, полученный из скорлупы или орехов), агломерированный или не агломерированный)» [6].

Данное понятие является определяющим в трактовке термина хозяйственная деятельность в энергетическом секторе и согласно Договору к Энергетической Хартии понимается как деятельность, относящаяся к разведке, добыче, переработке, производству, хранению, транспортировке по суше, передаче, распределению, торговле, сбыту или продаже энергетических материалов и продуктов.

Исходя из этого можно сделать вывод, что международное правовое регулирование в сфере энергетики направлено на те общественные отношение, которые складываются в процессе всей хозяйственной деятельности энергетического сектора.

Международно-правовое регулирование в сфере энергетики можно разделить на несколько кластеров, исходя из социальной значимости энергетики и проблем, стоящих перед мировым сообществом:

---

[6] Договор к энергетической хартии и связанные с ним документы. Брюссель: Секретариат Энергетической хартии, 2004.

– охрана окружающей среды, прав человека и прав коренных народов;

– энергетическая безопасность;

– торговля и инвестиции в сфере энергетики;

– международные правила регулирования хозяйственной деятельности в сфере энергетики на субрегиональном уровне;

– международно-правовое регулирование отдельных энергетических ресурсов.

Важным фактором влияния на уровне международно-правового регулирование в сфере энергетики является сотрудничество межгосударственных объединений. Наибольшее воздействие на мировой рынок энергетики и охрану окружающей среды от негативного воздействия оказывают организации, состоящие преимущественно из государств, добывающих, аккумулирующих и потребляющих энергетические ресурсы, среди них, можно выделить: Евразийский экономический союз, Европейский союз, НАФТА (Североамериканская ассоциация свободной торговли), БРИКС, СНГ, Лига арабских государств, АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), МЕРКОСУР (Общий рынок стран Южной Америки), ОАЕ (Организация африканского единства).

Бесспорно то, что международно-правовое регулирование должно опираться на общепризнанные принципы международного энергетического права и сотрудничества.

Важными для межгосударственного сотрудничества представляются принципы международного энергетического права, являющиеся основополагающими в конструкции международно-правового регулирования в сфере энергетики, а именно:

– принцип приоритета защиты населения и охраны окружающей среды в области использования энергетических ресурсов;

– принцип комплексности подхода к правовому регулированию отношений в сфере использования энергии;

– принцип национального режима, который означает, что физические и юридические лица одного государства или государств полностью или частично приравниваются в своих правах к физическим и юридическим лицам другого государства по отдельным видам правовых отношений;

– принцип недискриминационного доступа к энергетическим ресурсам означает обязательство не ухудшать для третьих стран условий, действующих для всех остальных стран-потребителей;

– принцип наибольшего благоприятствования означает обязательство государства предоставлять государству-партнеру режим наибольшего благоприятствования, а именно все льготные условия, которые действуют или могут быть введены для любой третьей страны со специальной фиксацией в конкретной оговорке в международном договоре.

Следует заметить, что Российская Федерация на международном уровне проводит сбалансированную политику сотрудничества в энергетической сфере. Россия подписала Договор к Энергетической хартии и Протокол по вопросам энергоэффективности 17 декабря 1994 г. и применяла его на временной основе до 18 октября 2009 г. включительно. В условиях нестабильности на международной арене и энергетическом рынке. В 2009 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым были предложены новые принципы энергетического сотрудничества на международном уровне, отразившиеся в «Концептуальном подходе к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы)»[7].

Среди них необходимо отметить следующие принципы:

«– признание неделимости устойчивой глобальной энергетической безопасности и взаимозависимости всех участников мирового энергообмена; – взаимная ответственность стран – потребителей и поставщиков энергоресурсов, а также транзитных государств за обеспечение глобальной энергетической безопасности;

– признание безопасности предложения (поставок) и спроса (прозрачный и предсказуемый сбыт) в качестве ключевых аспектов глобальной энергетической безопасности;

– безусловный государственный суверенитет над национальными энергоресурсами;

[7] Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы), 21.04.2009. URL: http:// tours.kremlin.ru/ text/ docs/ 2009/04/215303.shtml (дата обращения 6 апреля 2015 г.).

– обеспечение недискриминационного доступа к международным энергетическим рынкам, их открытие и развитие их конкурентного характера;

– охват всех видов энергии и энергоносителей и связанных с ними материалов и оборудования;

– транспарентность всех сегментов международных энергетических рынков (производства/экспорта, транзита, потребления/импорта);

– недискриминационное поощрение и защита инвестиций, включая осуществление новых инвестиций во все звенья энергетической цепочки;

– поощрение взаимного обмена активами энергетического бизнеса в рамках инвестиционной деятельности;

– обеспечение недискриминационного доступа к энергетическим технологиям и участие в передаче технологий;

– обеспечение возможности беспрепятственной доставки энергоресурсов на международные рынки, в том числе через транзитные системы;

– обеспечение технологической надежности всех элементов энергетической инфраструктуры, включая транзитные;

– обеспечение физической безопасности жизненно важной энергетической инфраструктуры;

– содействие осуществлению инфраструктурных проектов, имеющих важное значение для обеспечения глобальной и региональной энергетической безопасности;

– обязательность консультаций и координации энергетической политики и связанных с ней мер, в том числе в области формирования будущей структуры энергетических балансов, диверсификации энергоснабжения, регуляторных документов в области производства, торговли, транзита и потребления энергии, планирования и осуществления инфраструктурных проектов, оказывающих влияние на глобальную и региональную энергетическую безопасность;

– создание и совершенствование механизмов раннего предупреждения с участием поставщиков, потребителей и транзитных государств;

– повышение эффективности производства, переработки, транспортировки и использования энергоресурсов за счет инициатив, реализуемых на национальном и международном уровне;

– стимулирование широкого научно-технического сотрудничества в энергетике, включая вопросы альтернативных и возобновляемых источников энергии, повышения энергоэффективности и энергосбережения во всех звеньях энергетической цепочки;

– совместная работа по охране окружающей среды, предотвращению новых и борьбе с последствиями происходящих неблагоприятных климатических изменений;

– терминологическое и понятийное единообразие создаваемых новым документом режимов» [8]. Следует отметить, что большинство вышеперечисленных принципов были зафиксированы в Европейской энергетической хартии и Договоре к Энергетической Хартии. Уже существующие принципы были дополнены новыми, например, принципом безопасности предложений и спроса, принципом координации энергетической политики и другими.

Итак, в условиях взаимозависимого энергетического пространства во всем мире остро стоит проблема развития международного сотрудничества в области энергетики, учитывая все проблемы охраны окружающей среды и прав человека.

Только совместные усилия ведущих энергетических держав будут способствовать нормальному функционированию мирового энергетического сектора, учитывая следующие основные постулаты:

– государственный суверенитет над национальными энергетическими ресурсами;

– недискриминационный доступ к инновационным экологически безопасным технологиям;

– охрана окружающей среды и борьба с последствиями происходящих неблагоприятных климатических изменений.

---

[8] Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы), 21.04.2009. URL: http:// tours.kremlin.ru/ text/docs/2009/04/215303.shtml. (дата обращения 6 апреля 2015 г.).

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ АСЕАН: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Ки Сокли

студент юридического института Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; ky.sokly90@gmail.com

Цель настоящей статьи – дать представление о том, как региональная международная организация общей компетенции, созданная еще до Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. с самого начала восприняла идеи эколого-экономического развития тогда выражавшейся формулой «двойного эко» («*еко-еко*») и несмотря на многочисленные препятствия прокладывает свой путь к построению устойчиво развивающегося региона в Юго-Восточной Азии.

Напомним, что регион Юго-Восточной Азии – это чрезвычайно богатая на виды биоразнообразия часть Земного шара, при этом от состояния экосистемы АСЕАН, которая признается большинством ученых за единую экосистему, во многом зависит состояние биосферы Земли, поскольку построить глобальную экологическую безопасность невозможно, если аналогичная безопасность отсутствует в каком-либо регионе или субрегионе.

Кроме прочего, богатые природные ресурсы обеспечили ситуацию, когда Юго-Восточная Азия признается одним из наиболее быстрыми темпами развивающихся регионов Земного шара.

Только в пределах территории трех государств региона – Индонезия, Малайзия и Филиппины – в настоящее время сосредоточено порядка 80% всего биоразнообразия мира.

Созданная в 1967 г. – за пять лет до проведения Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., АСЕАН, не будучи еще полноценной международной организацией, сразу впитала в себя дух идей, которые на этой конференции обсуждались. Неслучайно поэтому уже в 1977 г. при содействии ЮНЕП была принята первая субрегиональная экологическая программа АСЕАН (АСЕП). А уже через год, в 1978 г., в Джакарте состоялось первое заседание группы экспертов АСЕАН по окружающей среде, в задачу которого входило обсуждение

этой субрегиональной программы. Начиная с этого времени, заседания рабочей группы проводятся ежегодно, и в конечном счете превратились в постоянно действующий орган Комитета АСЕАН по науке и технике.

Первое совещание АСЕАН на уровне министров по окружающей среде, состоявшееся в Маниле 30 апреля 1981 г., приняло Декларацию об окружающей среде АСЕАН (Манильская Декларация)[1]. В ней нашли отражение следующие направления экологической политики АСЕАН: экологическое управление; охрана природы и наземных экосистем; морская окружающая среда; промышленность и окружающая среда; экологическое образование и обучение; экологическая информация.

Следующая субрегиональная экологическая программа (АСЕП II) была разработана на основе реализации и пересмотра первой программы.

В Бангкоке (Таиланд) 29 ноября 1984 г. состоялась вторая встреча министров по окружающей среде стран АСЕАН для обсуждения наиболее важных экологических проблем региона. Министры согласились принять Декларацию об окружающей среде АСЕАН (Бангкокская декларация). Бангкокская декларация явилась логическим продолжением Манильской декларации:

(1) В отношении охраны окружающей среды:

- Содействие макроэкономическим планам развития окружающей среды, которые могут быть ориентированы на потенциальную емкость экосистемы региона.
- Продолжение и расширение применения процедуры ОВОС.
- Дальнейшее применение системы подсчета бонусов и издержек, стремясь в конечном счете максимально минимизировать затраты на производство.
- Обеспечение надлежащего учета экологических ценностей во всех проектах и программах.
- Рассмотрение возможности применения процедуры ОВОС на всей территории АСЕАН.

---

[1] См: Манильская Декларация об окружающей среде АСЕАН 1981 г. URL: http://environment.asean.org/manila-declaration-on-the-asean-environment/ (дата обращения 29.04.2015 г.).

- Создание во всех подразделениях и отделах, связанных с планированием и проектированием хозяйственной и социальной жизни, экологических подразделений, которые должны обеспечивать учет экологических интересов в процессе выработки любых программ социально-экономического развития.
- Выработка методики оценки негативных воздействий хозяйственных проектов на окружающую среду.
- Выработка критериев, способных обеспечить неистощительное использование природных ресурсов, как возобновляемых, так и невозобновляемых.
- Подготовка планов зонирования, с помощью которых можно обеспечить оптимальное землепользование.

(2) В отношении охраны природы:

- Разработка новых практических подходов к сохранению лесов, диких животных и других экологических систем в условиях увеличивающегося давления со стороны населения.

(3) В отношении морской среды:

- Разработка практических методов управления сбросами загрязняющих веществ так, чтобы приблизиться на практике к идеям интегрированного прибрежного управления, на которые ориентируется АСЕАН, начиная с 1998 г., года принятия Модельного закона Совета Европы по данному вопросу.

(4) В отношении промышленности:

- Принятие возможных мер для обеспечения разумного контроля за сбросами сточных вод.
- Принятие мер для превращения промышленного и сельскохозяйственного производства в безотходное, постепенно на начальном этапе снижая уровень их негативного воздействия на окружающую среду и приближая регион к устойчивому развитию.
- Разработка программ управления токсичными и опасными отходами и соответствующих систем контроля.

(5) В отношении городской среды:

- Наращивание усилий, направленных на строительство водопроводов, санитарно-технических сооружений, по крайней мере в крупных городах.

(6) В отношении экологического образования и воспитания:

- Повышение экологического образования населения и осведомленности последнего об экологических проблемах региона.
- Обеспечение экологической подготовки лиц, участвующих в принятии экологически значимых решений.
- Более активное и широкое использование различных средств экологической агитации и пропаганды среди лиц школьного возраста.

(7) В отношении систем экологической информации:

- Разработка комплексной экологической системы для облегчения процесса принятия решений.
- Разработка национальных систем базы данных, необходимых для выработки и принятия правильных решений в области охраны окружающей среды.
- Консолидация усилий по созданию программ мониторинга за природными ресурсами, находящимися под угрозой исчезновения.
- Более широкое использование средств зондирования из космоса и с воздушных судов для создания базы экологических данных.

(8) В отношении более широкого участия в управлении окружающей средой поощрять и развивать сотрудничество между правительствами, неправительственными организациями, университетами, бизнес-сообществом в рамках АСЕАН в области экологического управления.

(9) Разработка соответствующего законодательства с целью обеспечения должного управления и развития окружающей среды.

(10) Налаживание сотрудничества с развитыми и другими развивающимися странами и международными организациями в области передачи технологий и обмена опытом в управлении окружающей средой.

Как мы видим, будучи не созданной специально для решения экологических проблем, АСЕАН в процессе своего функционирования достаточно естественно включила решение природоохранных задач в контекст основной своей миссии – обеспечение региональной безопасности. Дошло даже до того, что в принятом в 2007 г. Уставе ЭКОВАС экологическая безопасность и устойчивое развитие числятся в разряде первоочередных целей и задач. Каж-

дый Совет Сообщества АСЕАН, а их всего три, наделен соответствующим объемом экологической компетенции, корреспондирующей его профильной деятельности. К этому смело можно добавить, что участвуя практически во всех универсальных международных экологических соглашениях, АСЕАН и его государства-члены внесли много нового в реализацию на практике целей этих международных инструментов. Применительно к Вашингтонской конвенции о международной защите видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, 1973 г. (*CITES*), например, в АСЕАН создана сеть правоохранительных органов государств-членов АСЕАН по защите дикой природы (АСЕАН-ВЕН). Выполняя обязательства по Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., АСЕАН даже создала свой Центр биоразнообразия. Если к этому добавить подписанное в 1985 г. Соглашение АСЕАН об охране природы и природных ресурсов, в основу которого положены принципы экосистемного управления, а также заключенное в 2002 г. Соглашение о трансграничном переносе дымового загрязнения, то можно смело утверждать: АСЕАН как региональная организация общей компетенции лучше многих других региональных организаций адаптировалась и продолжает адаптироваться к экологическим вызовам и угрозам.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ – ЧТО ЭТО?

Копылов Михаил Николаевич

доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; prof.mikhail.kopylov@gmail.com

Одним из примечательных явлений современной доктрины международного экологического права является происходящая в ней разработка оснований и методов классификации международных экологических норм в качестве необходимого шага к упорядочению системы и структуры данной отрасли международного права. Наряду с использованием традиционных классификаций на нормы обычные, общепризнанные принципы, договорные нормы многостороннего и двустороннего характера, обязательные и рекомендательные решения международных организаций, решения международных судебных учреждений в международном экологическом праве, в последние годы происходит углубленная теоретическая проработка отдельных сторон систематизации нормативного материала, обусловленная специфическими особенностями практики правового регулирования международных экологических отношений.

Как отмечал в этой связи проф. О.С. Колбасов, «большое внимание уделяется: (а) основаниям и условиям разграничения глобальных и региональных международных эколого-правовых норм; (б) определению взаимосвязи между рамочными и детализирующими их нормами протоколов и иных вспомогательных соглашений; (в) оценке значения рекомендательных норм, так называемых норм мягкого права, создаваемых в особенности при определении принципов, стратегий и вообще долгосрочного планирования в правовом регулировании межгосударственных экологических отношений; (г) пониманию сущности и роли международных

экологических стандартов в механизме правового регулирования экологических отношений»[1].

Применительно к международному экологическому праву исследование источников, помимо прочего, позволяет уяснить закономерности формирования данной отрасли международного права, тенденции ее дальнейшего развития.

В сложном процессе международного нормотворчества следует различать основные процессы, к которым относятся те способы образования норм, в результате завершения которых появляется международно-правовая норма, и вспомогательные процессы, которые являются определенными стадиями процесса становления международно-правовой нормы, но которые этот процесс не завершают[2].

В связи с этим обращает на себя внимание тот факт, что в отечественной юридической литературе практически повсеместно ставится знак равенства между понятиями нормы права и договора. Утверждается, что договор и есть норма права, что договор – это форма (одна из юридических форм), в которых находит свое выражение норма права.

Мы разделяем точку зрения проф. В.И. Кузнецова, который, соглашаясь с тем, что «с формально-юридической точки зрения источником права является норма права как некая юридическая форма, в которой содержится правило поведения субъектов, которое они признают для себя юридически обязательным», обращает внимание на то, что в структуру нормы международного права (как, впрочем, и в структуру норм любой отрасли права) входит в качестве ее элементов не только форма, но и содержание[3]. Содержанием нормы, пишет он, «является абстрактное правоотношение, абстрактное, поскольку оно распространяет свое действие на всех субъектов и все события в рамках данного правоотношения. Конкретный же договор – это часть объективно существующей нормы;

---

[1] Колбасов О.С. Международное экологическое право на пороге XXI века // Первая конференция Всемирной ассоциации международного права в России, 1997 / отв. ред. А.Л. Колодкин. Новороссийск, 1999. С. 131.

[2] Копылов М.Н. Вопросы защиты и сохранения окружающей среды в деятельности специализированных учреждений ООН (на примере ИМО и ИКАО) // Международное право – International Law. 2006. № 1 (25). С. 178-192.

[3] Международное право / отв. ред. В.И. Кузнецов. М.: Юристъ, 2001. С. 76.

в отношении этой «части» конкретные субъекты договорились считать содержащееся в ней правило поведения обязательной для себя нормой поведения».

Для регулирования правоотношения по конкретному вопросу субъектам нет необходимости воплощать в форме все содержание нормы, да это и вряд ли возможно практически сделать. Вот почему конкретная норма имеет множественную форму.

Государства, заключая между собой договор, «берут» из нормы только то, что соответствует потребностям их внешней политики в конкретном правоотношении и на данный момент. Именно поэтому совершенно необходимо различать норму международного права и договорную форму.

В результате приведенных рассуждений проф. В.И. Кузнецов приходит к обоснованному выводу, что «международно-правовые нормы – это формы объективно существующего правосознания, а не то, что появляется в результате «согласования воль».

В процессе формирования международного экологического права используются те же, что и в общем международном праве, юридические способы установления норм, призванных регулировать природоохранное сотрудничество государств. В то же время для соответствующей сферы международно-правового регулирования свойственна специфика отдельных источников, особенности их иерархии и взаимодействия. Своеобразие системы источников международного экологического права обусловливается не только воздействием обособленного предмета регулирования, но и отражает ту стадию развития, на которой находится новая совокупность международно-правовых норм. Выявление специфики международного экологического права требует анализа роли и значения его основных и вспомогательных источников.

Именно данное обстоятельство и побудило автора проанализировать в настоящей статье один из таких вспомогательных источников международного экологического права, как международные экологические стандарты.

Экологические стандарты представляют собой односторонние акты международных межправительственных организаций, принимаемые ими в порядке осуществления своей нормотворческой и регулирующей функции. Они могут рассматриваться как

подготовительный этап в создании нормы права, как своего рода полуфабрикат правовой нормы.

Компетенцией принимать стандарты в международных организациях, как общее правило, обладают их исполнительные органы. Так обстоят дела, например, в МАГАТЭ и ряде специализированных учреждений ООН, таких как ИКАО, ФАО, ВОЗ, ВМО и др., в которых экологические стандарты принимаются в контексте их профильной, основной деятельности. В ИМО в соответствии с ст. 15 «j» Конвенции о Межправительственной морской консультативной организации 1948 г. исключительной компетенцией принимать рекомендации по вопросам предотвращения загрязнения моря наделена Ассамблея организации.

Проиллюстрируем процедуру принятия стандартов на примере ИКАО.

Текст Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. не содержит определения понятия «международный стандарт». Это определение впервые было сформулировано в резолюции первой сессии Ассамблеи ИКАО в 1947 г. и без существенных изменений воспроизведено в резолюциях последующих сессий Ассамблеи.

Стандарт ИКАО определяется как «особые требования к физическим характеристикам, конфигурации, материалу, летным характеристикам, персоналу или процедурам, единообразное применение которых признано необходимым для безопасности или регулярности международной аэронавигации и которым договаривающиеся государства должны следовать в соответствии с Конвенцией».

Из положений ст. 38 Чикагской конвенции вытекает, что ни стандарт, ни рекомендуемая практика не являются нормой, устанавливающей какое-либо правило, обязательное для исполнения государством-членом ИКАО. Государства должны в определенный срок направить в Совет ИКАО информацию относительно расхождения между их национальной практикой и стандартом, устанавливаемым ИКАО. Если же государства целиком соглашаются с таким стандартом, то это означает, что национальная практика данного государства не противоречит конкретному стандарту (исключение составляют случаи, когда государства рассчитывают до даты начала применения стандарта провести необходимые ме-

роприятия с тем, чтобы национальная практика «подтянулась» до его уровня). Более того, любое государство в любое время может заявить, что в силу изменения национальной практики (или не мотивируя вовсе) оно перестает соблюдать тот или иной стандарт, рекомендуемую практику или же какое-либо Приложение к Чикагской конвенции в целом.

В настоящее время разработка норм, регламентирующих природоохранные аспекты использования авиационной техники, в рамках ИКАО ведется по двум направлениям: охрана окружающей среды от воздействия авиационного шума и от эмиссии авиационных двигателей[4].

В 1971 г. было принято Приложение 16, в котором рассматривались различные аспекты проблемы авиационного шума.

В соответствии с резолюцией «Гражданская авиация и окружающая человека среда», принятой на сессии Ассамблеи ИКАО в 1971 г., были предприняты конкретные действия в отношении эмиссии авиационных двигателей и подготовлены подробные предложения о Стандартах ИКАО по нормированию эмиссии некоторых типов авиационных двигателей.

Эти Стандарты, принятые в 1981 г., устанавливали пределы эмиссии дыма и некоторых газообразных загрязняющих веществ, а также запрещали выброс невыработанного топлива. Сфера действия Приложения 16 была расширена в результате включения в него положений по эмиссии авиационных двигателей, и документ получил название «Охрана окружающей среды». В т. I преобразованного Приложения 16 входят положения по авиационному шуму, а в т. II содержатся положения, касающиеся эмиссии авиационных двигателей.

На основе рекомендации Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации в 2001 г. Совет ИКАО утвердил новый стандарт по шуму (гл. 4), гораздо более жесткий, чем стандарт, содержащийся в гл. 3. С 1 января 2006 г. новый стандарт начал применяться в отношении всех вновь сертифицированных самолетов и самолетов, подпадающих под действие гл. 3, если будет запрашиваться их повторная сертификация согласно гл. 4.

---

[4] Копылов М.Н. Природоохранные аспекты деятельности Международной организации гражданской авиации (к 60-летию ИКАО) // Экологическое право. 2008. № 3. С. 35–37.

Этот новый стандарт был принят одновременно с одобрением Ассамблеей ИКАО разработанной Комитетом по охране окружающей среды от воздействия авиации концепции «Сбалансированный подход к управлению шумом», который включает четыре элемента: снижение шума в источнике, планирование землепользования, эксплуатационные меры и эксплуатационные ограничения.

В т. II Приложения 16 содержатся стандарты, запрещающие преднамеренный выброс топлива в атмосферу всеми воздушными судами с газотурбинными двигателями, которые изготовлены после 18 февраля 1982 г.

В нем содержатся также стандарты, ограничивающие эмиссию дыма турбореактивными и турбовентиляторными двигателями, предназначенными для обеспечения полета на дозвуковых скоростях и изготовленными после 1 января 1983 г. Аналогичные ограничения действуют в отношении двигателей, предназначенных для обеспечения полета на сверхзвуковых скоростях и изготовленных после 18 февраля 1982 г.

В Приложение 16 также включены стандарты, ограничивающие эмиссию окиси углерода, несгоревших углеводородов и окислов азота большими турбореактивными и турбовинтовыми двигателями, предназначенными для обеспечения полета на дозвуковых скоростях и изготовленными после 1 января 1986 г.

В 1993 г. и 1999 г. на основе рекомендации Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации Совет ИКАО принял гораздо более жесткие стандарты, в которых определено предельное количество эмиссии оксидов азота.

В настоящее время ИКАО стремится обеспечить максимальную степень совместимости безопасного и упорядоченного развития гражданской авиации с поддержанием качества окружающей человека среды. Такой подход находится в полном соответствии с положениями Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды, изложенного в резолюции ИКАО А33-7. Этот документ постоянно обновляется и уточняется с учетом практики международного природоохранного сотрудничества после Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. Это, в частности, касается признания принципа предосторожности в качестве одного из принципов политики ИКАО и признания того факта, что обмен/торговля квотами на

эмиссию потенциально является экономически эффективным средством решения проблемы выбросов двуокиси углерода.

В последнее время среди экологических стандартов в международном экологическом праве стали выделять стандарты должной осмотрительности. Этот стандарт зависит от целого ряда факторов, таких как масштабы деятельности, климатические условия, место осуществления деятельности, материалы, используемые в ходе деятельности и др. Поэтому в каждом конкретном случае необходим индивидуальный подход к определению стандарта должной осмотрительности и тщательное изучение всех факторов, влияющих на этот стандарт.

Это положение закреплено в Принципе 11 Декларации по окружающей среде и развитию 1992 г. (Декларации Рио): «Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели и приоритеты регламентации должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются. Стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся странах».

В Принципе 23 Стокгольмской декларации 1972 г. подчеркнуто, что национальные стандарты «уважают критерии, которые могут быть согласованы международным сообществом».

Свое дальнейшее развитие концепция экологических стандартов получила в ст. 43 проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию в 4-ой редакции от 22 сентября 2010 г.[5] Данная статья состоит из двух пунктов, расположение которых недвусмысленно указывает на то, что национальные экологические стандарты должны быть основаны на международных нормах, а при их выработке должны учитываться не имеющие обязательной силы рекомендации и иные аналогичные акты. Иными словами, Проект подтверждает ранее приведенную мысль Стокгольмской декларации 1972 г.

Подобно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 197), Барселонской конвенции по защите Средиземного моря

---

[5] Draft International Covenant on Environment and Development. IUCN. The World Conservation Union, 2010.

от загрязнения 1976 г. (ст. 4(2)), Конвенции о защите Северо-Восточной Атлантики 1992 г. (ст. 2(1 и 2)) п. 1 ст. 43 Проекта обязывает Стороны сотрудничать в выработке международных правил и стандартов. При этом отмечается наличие потребности в согласовании и координации в решении вопросов, представляющих общий интерес, в частности, для защиты всеобщего достояния, что позволит избежать конфликтов и искажения конкуренции, а также приведет к снижению и устранению торговых барьеров.

При выработке гибких мер осуществления согласованных международных экологических стандартов особое внимание должно уделяться интересам развивающихся государств, что соответствует принципу общей, но дифференцированной ответственности.

Цель международных экологических стандартов – обеспечение в максимально возможной степени более высокого уровня защиты окружающей среды. С учетом экологических, социальных и экономических особенностей государства вправе устанавливать более жесткие по сравнению с международными национальные экологические стандарты при условии, что они не будут являться скрытыми торговыми барьерами.

Национальные экологические стандарты, о которых речь идет в п. 2 ст. 43, должны носить как предупредительный, так и исправительный характер. Они должны быть направлены на устранение причин ухудшения качества окружающей среды и на обеспечение должного уровня ее защиты.

Подводя итог вышесказанному, подчеркнем, что как в 1949 г., когда была проведена первая Конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов, и позднее в 1972 г., когда была проведена в Стокгольме Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, члены мирового сообщества сознательно выбрали в качестве основного регулятора международных экологических отношений не трудно создаваемые международные договоры, которые зачастую не выполняются вообще или выполняются лишь частично, а нормы т.н. мягкого международного экологического права и международные экологические стандарты. Данные регуляторы и сегодня пользуются заслуженным уважением и авторитетом среди участников международных экологических отношений.

ЗАПРЕТ ВОЕННОГО ИЛИ ЛЮБОГО ИНОГО ВРАЖДЕБНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРИРОДНУЮ СРЕДУ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Копылов Станислав Михайлович

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; ksmfiles@gmail.com

В настоящей статье автор постарается не только раскрыть и уточнить юридическое содержание принципа, вынесенного в название, но и определить его отраслевую принадлежность.

Еще в 1974 г. проф. Ю.М. Колосов в своей монографии «Массовая информация и международное право» поставил четкую разграничительную линию между самостоятельной оформившейся отраслью международного права и совокупностью международно-правовых норм, которые стремятся к образованию самостоятельной отрасли. И главным, на наш взгляд, в этом водоразделе являлся пункт о наличии широкого универсального кодифицирующего международно-правового акта, содержащего в себе специальные принципы. Если его нет – значит нет и отрасли; если он есть – значит, отрасль сформировалась. По существу речь тогда велась не только о таком акте, но скорее о специальных принципах, которые подлежат кодификации в этом акте. А вот по этому пункту Повестки дня единодушия и консенсуса ни в России, ни за рубежом не наблюдается. Получается, сколько ученых – столько мнений. Каждый ориентируется на только ему известные критерии, каждый рекомендует свой специфический каталог принципов. Доходит до того, что в отдельных случаях копируются специальные принципы другой отрасли международного права и выдаются за свои специальные принципы. Однако наиболее сложной нам представляется ситуация, когда представители различных отраслей международного права претендуют отнести один и тот же принцип к категории специальных в своей отрасли. И вот одним из таких принципов сегодня и является принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную

среду. На него, в частности, с одинаковой активностью покушаются и представители международного гуманитарного права, и представители международного экологического права.

Напомним, что история разработки института международно-правовой защиты окружающей среды в условиях вооруженного конфликта сегодня уже насчитывает более 100 лет. Мы сознательно употребляем категорию «институт», а не «принцип», полностью соглашаясь с мнением проф. В.С. Верещетина, что принципы наличествуют в молодых быстроразвивающихся отраслях, а институты формируются в уже устоявшихся категориях.

Начало формирования рассматриваемого института принято связывать с двумя Гаагскими мирными конференциями 1899 г. и 1907 г. Установив свод правил ведения сухопутной, морской и воздушной войны, участники Гаагских мирных конференций, среди прочего, приняли три декларации, ограничивающие средства ведения военных действий, направленные, в том числе, и на разрушение окружающей среды. Особо отметим, что в то время природная среда и окружающая среда в целом рассматривались через призму защиты права собственности. С этих позиций становится понятным положение, закрепленное в п. «ж» ст. 23 Приложения к Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., в соответствии с которым воспрещается (кроме случаев, установленных особыми соглашениями) «истреблять или захватывать неприятельскую собственность, кроме случаев, когда подобное истребление или захват настоятельно вызывается военной необходимостью».

Среди других документов права Гааги можно назвать Конвенцию «Об установке автоматических контактных подводных мин» 1907 г., напрямую связанную с морской экологией. Данная Конвенция запретила ставить подобные мины не закрепленными на якорях, за исключением тех, которые становятся безопасными через час после их установки (в случае срыва с якоря мина должна становиться безопасной, т.е. неспособной к действию); употребление самодвижущихся мин, которые, не становятся безопасными, не попав в цель.

Неоднократные попытки СССР ограничить применение авиации в военных действиях, которая способна наносить колоссальный ущерб мирному населению, имуществу, памятникам

культуры и природной среде, к сожалению, не привели (из-за сопротивления западных держав) к урегулированию вопроса ведения воздушной войны путем международного соглашения.

Так, на Конференции по разоружению 1932г. Правительство СССР внесло в подготовительный комитет проект Конвенции «О полном запрещении воздушной войны», который не получил поддержки со стороны западных государств. Тогда СССР предложил запретить бомбардировочную авиацию, от которой больше всего страдает мирное население. Но и это предложение было отвергнуто.

К воздушной войне применимо общее положение о том, что военные действия не должны вестись против мирного населения, а также запрещение «атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом незащищенные города, селения, жилища и строения».

Картину начального этапа формирования рассматриваемого института международного права дополняет Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств 1925 г. Он запретил только применение химического и бактериологического оружия, не распространив запрет на его производство и хранение.

Как мы видим, международное право до Второй мировой войны не рассматривало в качестве самостоятельной проблему защиты природной среды в условиях военных действий.

Своеобразным подтверждением этих слов является то, что попытки Советского Союза привлечь фашистскую Германию к ответственности за совершенные в ходе Второй мировой войны экологические преступления не встретили понимания у государств-союзников по антигитлеровской коалиции и были сняты с обсуждения до начала Нюрнбергского военного трибунала.

Между тем, любое сражение – крупномасштабное или локальное, любая бомбардировка (а ковровое бомбометание – тем более), любой артобстрел – это сотни километров выжженной земли и водоемов, непригодных для нормального функционирования живых организмов. В самом общем виде такие негативные последствия боевых действий для биосферы Земли в юридической литературе принято подразделять на передвижение войск, создание фортификационных сооружений, боевые действия по уничтоже-

нию противника, применение и захоронение химического оружия, донные «нефтяные мины»[1].

Такое положение вещей сохранялось вплоть до 1974 г., когда проблема охраны окружающей среды рассматривалась в основном как единая проблема со всеми ее мирными и военными аспектами. Подтверждением этому может служить включение в Стокгольмскую декларацию 1972 г. Принципа 26, определяющего соотношение между двумя основными глобальными проблемами современности – предотвращением термоядерной войны и охраной окружающей среды. Принцип устанавливает, что «человек и окружающая среда должны быть избавлены от последствий применения ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Государства должны стремиться к скорейшему достижению договоренности в соответствующих международных органах о ликвидации и полном уничтожении таких видов оружия»[2].

Но широкое использование США экологического оружия во время войны в Индокитае и сообщения о разрабатываемых планах ведения «погодных войн» заставили по-новому подойти к проблеме запрещения воздействия на природную среду в военных целях и приступить к самостоятельной разработке данного круга вопросов в рамках Комитета по разоружению[3].

Результатом работы Комитета по разоружению в этом направлении явился проект Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, которая была одобрена XXXI сессией Генеральной Ассамблеи ООН и открыта для подписания в 1976 г.

Параллельно с разработкой указанной Конвенции на Женевской дипломатической конференции по международному гуманитарному праву, созванной под эгидой ООН в 1977 г., были приня-

---

[1] Подробнее см.: Копылов М.Н. Международное право о сохранении окружающей среды во время войны: уроки Второй мировой войны // Международное право – International law. 2005. № 2(22). С. 86–93.

[2] Подробнее об этом см.: Международные организации / под ред. И.П. Блищенко. М.: Изд-во РУДН, 1994. С. 289.

[3] Подробнее см.: Блищенко И.П. Запрещение воздействия на природную среду в военных и других враждебных целях // Международные организации и разоружение: Международный механизм рассмотрения вопросов ограничения вооружений и разоружения. М.: Междунар. отношения, 1984. С. 151–152.

ты два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г., первый из которых – «О международном вооруженном конфликте» – содержит специальные положения, запрещающие нанесение ущерба окружающей природной среде в ходе военных действий.

Именно с принятием указанных двух международно-правовых актов, существенно дополнивших содержание рассматриваемого здесь института, ученые связывают начало формирования в международном праве одноименного принципа.

В соответствии со ст. 55 Дополнительного протокола I «при ведении военных действий проявляется забота о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба. Такая защита включает запрещение использования методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде и тем самым нанесут ущерб здоровью или выживанию населения. Причинение ущерба природной среде в качестве репрессалий запрещается». Природная среда, по смыслу Протокола, включает в себя не только объекты, необходимые для выживания населения (продовольствие, сельскохозяйственные районы, питьевая вода, домашний скот), но и леса и иную растительность, фауну, флору и другие биологические и климатических элементы[4].

В Протоколе имеется также ряд положений, которые непосредственно не направлены на предотвращение нападений именно на окружающую среду, но, тем не менее, обеспечивают различными способами ее косвенную защиту. Например, ст. 51 запрещает совершать нападения неизбирательного характера, а также нападения, при которых «применяются методы и средства ведения военных действий, последствия которых не могут быть ограничены, как это требуется в соответствии с настоящим протоколом», нападения путем бомбардировки, при которых «в качестве единого военного объекта рассматривается ряд явно отстоящих друг от друга и различимых военных объектов». В этой статье также подтверждается принцип соразмерности.

---

[4] См.: Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / I. Sandoz, C.Swinarski., B. Zimmermann (eds.). Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1987. P. 662.

В соответствии со ст. 52, которая касается общей защиты гражданских объектов, нападения должны строго ограничиваться военными объектами. В ст. 54 предусматривается защита объектов, необходимых для выживания гражданского населения, таких как «запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения». Статья 56 предусматривает защиту установок и сооружений, содержащих опасные силы, «а именно: плотины, дамбы и атомные электростанции…». В ст. 57 говорится о мерах предосторожности, которые необходимо принять при проведении военных операций, а также в ходе их подготовки. В ст. 58 устанавливаются различные меры предосторожности, которые должны приниматься воюющими сторонами на своей собственной территории для того, чтобы обеспечить защиту гражданских объектов в том числе.

Протокол запрещает причинение обширного, долговременного и серьезного ущерба вообще природной среде, любыми средствами, в том числе естественными. Причем, запрещаются только методы или средства ведения войны, которые одновременно нарушают все три упомянутые выше условия. В настоящее время принято считать, что «обширный» означает территорию меньше, чем несколько сотен кв. км; «долговременный» означает десять или более лет; а «серьезный» означает ущерб, который в течение длительного времени ставит под угрозу выживание гражданского населения или может вызвать серьезные проблемы со здоровьем. В случае вооруженного конфликта Протокол запрещает долгосрочное изменение климата, независимо от того было ли оно совершено умышленно и независимо от направленности умысла.

Основная идея Конвенции 1976 г. сводится к тому, чтобы запретить использование в военных и иных враждебных целях не только таких методов воздействия на окружающую среду, которые уже известны (стимулирование дождя, рассеивание облачности или тумана и т.д.), но и таких, какие могут быть изобретены в будущем.

Конвенция запрещает т.н. геофизическую войну: преднамеренное управление природными процессами, которое может вызвать различные стихийные бедствия (ураганы, землетрясения,

цунами и т.д.). Иными словами, целью Конвенции является недопущение использования средств изменения (воздействия) на окружающую среду в качестве оружия. В соответствии со ст. 1 государства «обязуются не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику». В ст. 2 Конвенции говорится, что изменение природной среды происходит путем «преднамеренного управления природными процессами – динамикой, составом или структурой Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космическим пространством». Делается это с намерением нанести ущерб вооруженным силам противника, гражданскому населению противостоящего государства, его городам, промышленности, сельскому хозяйству, транспортным и коммуникационным сетям или природным ресурсам.

Однако Конвенция разрешает использование средств воздействия на природную среду в мирных целях. Более того, в ней не запрещается изменение окружающей среды, которое приводит к широкому, долгосрочному и серьезному ущербу, как таковое. Оно запрещено в той мере, в которой наносит вред другому государству.

В Конвенции указаны средства «воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия». Иначе говоря, Конвенция запрещает все те методы и средства, которые нарушают хотя бы одно из этих условий. Кроме того, положения Конвенции применяются как в период вооруженного конфликта, так и в мирное время, даже в тех случаях, когда оружие вообще не применяется.

В Конвенции термин «широкий» понимается как распространяющийся на территорию размером в несколько сотен кв км; термин «долгосрочный» означает период в несколько месяцев (около трех); а термин «серьезный» относится к значительному нарушению нормального течения жизни человека, существенному ущербу, наносимому природным экономическим ресурсам или другому достоянию.

Разработчики Конвенции приняли «Пояснения» к ней, которые не являются ее частью. В них толкование терминов «широкий», «долгосрочный» и «серьезный» дается только как применимое в рамках данной Конвенции и не может быть распространено на разъяснение таких же или подобных терминов в других международных соглашениях. Из этих «Пояснений» следует, что Конвенция запрещает и в мирное, и в военное время осуществлять какие-либо действия, приводящие к долгосрочному изменению климата, которое может причинить ущерб другому государству.

Как отметил руководитель делегации США на второй конференции по пересмотру Конвенции ENMOD в своей вступительной речи, произнесенной 15 сентября 1992 г., данная конвенция не является Конвенцией о защите окружающей среды; она не направлена на запрет причинения вреда природной среде в результате вооруженного конфликта. Конвенция ENMOD имеет свое специфическое предназначение, определенное ей государствами-участниками: окружающая среда не может быть использована сама по себе как средство ведения военных действий. В этом случае действием Конвенции охватывается такое применение новых технологий, которые могут превратить природные процессы в оружие. При этом Конвенция ENMOD является одним из элементов международно-правового режима, регулирующего влияние вооруженного конфликта на окружающую среду. То есть, данная конвенция не является всеобъемлющим международно-правовым актом по данному вопросу, а представляет собой инструмент регулирования одной отдельной области[5].

В отличие от Конвенции 1976 г. положения Протокола действуют только в период международного вооруженного конфликта. В нем основной упор делается на защите природы независимо от применяемого оружия.

Положения Протокола направлены на защиту природной среды в целом и поэтому, по сравнению с Конвенцией 1976 г., носят менее конкретный характер.

---

[5] См.: Statement by Michael Moodie, head of the delegation of the United States of America Before the Second Review Conference of the Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques. P. 2 URL: www.dostan.lib.edu (дата обращения: 29.04.2015 г.).

Новым импульсом, послужившим причиной возвращения к рассматриваемой проблематике, стала война в Персидском заливе 1990–1991 гг. и ее экологические последствия, выразившиеся в загрязнении Персидского залива нефтью, химическими веществами и в нефтяных пожарах на танкерах, нефтяных вышках, нефтехранилищах и нефтеперерабатывающих заводах. Были уничтожены ценные сельскохозяйственные угодья, ущерб был нанесен всем существующим на территории Ирака и Кувейта охраняемым природным и заповедным зонам[6].

Война 1990-–1991 гг. в Персидском заливе в очередной раз подтвердила, что военные конфликты наносят значительный ущерб природе планеты и их разрушительные последствия продолжают сказываться в течение длительного периода времени и после прекращения военных действий.

События войны в Персидском заливе вызвали оживленные дебаты по поводу толкования п. 3 ст. 35 и ст. 55 Дополнительного протокола I, об их достаточности, необходимости или желательности по отношению к новым международным соглашениям о защите окружающей среды во время вооруженного конфликта.

Несмотря на активные действия, предпринятые, в частности, МККК по усилению режима международно-правовой защиты окружающей среды в условиях вооруженного конфликта после войны в Персидском заливе 1990–1991 гг., положение дел в этой области не претерпело существенных изменений вплоть до конца XX в., о чем свидетельствуют бомбардировки силами НАТО территории Югославии весной 1999 г. и последовавшие за этим международно-правовые оценки причиненного экологического ущерба.

Война в Персидском заливе 1990–1991 гг. и бомбардировки войсками НАТО территории Югославии в 1999 г. показали нежизнеспособность и целого ряда положений Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. применительно к современным войнам. В частности сегодня остро стоит вопрос о расширении сферы действия этой Конвенции, о снижении порога приме-

---

[6] Подробнее см.: Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Международное экологическое право: Кодификация и прогрессивное развитие. М.: Изд-во РУДН, 2005. С. 193–196.

нимости путем уточнения и расширения критериев широких, долгосрочных или серьезных последствий, о внесении запрета на любой значительный урон природной среде (и не только наносимый оружием высокого уровня технологии) и о включении в Конвенцию положений, касающихся химического оружия.

Помимо уже названных здесь международно-правовых актов отдельные аспекты рассматриваемого принципа раскрываются в Протоколе III «О запрещении или ограничении применения зажигательного оружия» к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г., который запрещает превращать леса и другие виды растительного покрова в объект нападения с применением зажигательного оружия.

К этому можно еще добавить Конвенцию о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г., Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г., Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г.

Как нам представляется, наиболее важные для раскрытия содержания рассматриваемого здесь принципа имеет Парижская конвенция 1993 г. При всем ее огромном международном значении она оставила без ответа целый ряд вопросов, связанных с защитой окружающей среды. Это, в первую очередь, касается определения «боевых средств», которые в соответствии с Конвенцией подлежат декларированию. Под ними Конвенция понимает только те химические бомбы, снаряды и мины, которые были захоронены в наземных могильниках после 1 января 1977 г. и затоплены после 1 января 1985г. Для химического оружия, которое участниками Парижской конференции было снято с вооружения в более ранний период (захоронено в могильниках в период 1946–1976 гг. и затоплено в период 1946–1984 гг.) обязательное декларирование не предусмотрено. Получается, что грозное наследие большинства войн XX в. в виде многочисленных захоронений химических и отравляющих веществ по-прежнему остается вне сферы международно-правового регулирования.

ВКЛАД ООН В РАЗРАБОТКУ СТРАТЕГИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Мохаммад Сарвар Мохаммад Анвар

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и практики Института иностранных языков Российского университета дружбы народов 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 9; etimakina@yandex.ru

Тезис о том, что международное экологическое управление, включая его международные режимы, должно основываться на институциональной базе, сегодня является аксиомой. Во-первых, институциональная структура является одним из обязательных элементов любой системы, образующей международные режимы международного экологического управления. Во-вторых, международные организации, как неоднократно подчеркивалось в трудах российских и иностранных юристов-международников, в настоящее время настолько прочно вошли в систему международных экологических отношений, что по существу сделали невозможным ее существование без них[1].

Из этого следует, что международное экологическое управление может осуществляться как непосредственно суверенными государствами, так и через объединение усилий суверенных государств в рамках международных межправительственных организаций[2]. Подобные мысли можно встретить и в трудах Ф.Ф. Мартенса, который в 1896 г. отмечал, что международные организации, в которых находят выражение общие интересы государств-членов, также дают возможность создавать элементы международного управления, но роль этих организаций в этом процессе не до конца ясна[3].

Говоря так, не следует забывать, что любые международные межправительственные организации создаются суверенными го-

---

[1] Копылов, М.Н. Международные организации и охрана окружающей среды // Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М., 1994. С. 267–304.

[2] Бекяшев, К.А., Сапронов, В.Д. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. М., 1990.

[3] Мартенс, Ф.Ф. Международное право цивилизованных народов. СПб., 1896. Т. II. С. 1, 11.

сударствами, и что именно эти государства наделяют организации тем или иным объемом полномочий. В этом контексте ни у кого не вызывает сомнения, что наиболее широкими полномочиями в сфере охраны окружающей среды в настоящее время наделена ООН, которая является самой представительной международной организацией и в соответствии со своим Уставом может прилагать усилия абсолютно в любой сфере.

Ее экологическая компетенция в связи с отсутствием даже упоминания об охране окружающей среды в Уставе ООН в настоящее время уже не просто выводится из толкования отдельных статей Устава, позволяющего отнести экологическую проблематику «как к категории проблем гуманитарного, так и экономического характера, если придерживаться предлагаемой Уставом классификации»[4].

Благодаря последним научным публикациям некоторых российских ученых, экологическая компетенция ООН, в том числе и в области международного экологического управления, наконец получила вполне конкретное обоснование в виде проведенной в 1949 г. на основании резолюции ЭКОСОС ООН 32 (IV) 1947 г. первой конференции ООН по проблемам окружающей среды – Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов[5]. И хотя эта Конференция ООН 1949 г. не была уполномочена принимать решения и рекомендации, она по существу заложила основы формирования функции международного экологического управления ООН, определив на достаточно длительную перспективу весь ход дальнейших действий и мероприятий этой организации в области охраны окружающей среды. Центральной темой на Конференции 1949 г. был вопрос о соотношении между сохранением и развитием.

Кроме того, не следует забывать и то, что, как отмечает проф. М.Н. Копылов, ООН имеет возможность обеспечивать меж-

---

[4] Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М.: Изд-во РУДН, 1994. 305 с.

[5] Копылов, М.Н, Копылов, С.М., Мохаммад, С.А. Как формировалась функция управления ООН в области охраны окружающей среды // Вестник РУДН. Сер. Юрид. науки. 2013. № 4. С. 302–308.

дународное сотрудничество по всем глобальным проблемам в их целостном единстве, взаимосвязи и взаимообусловленности[6].

Неслучайно поэтому именно ООН сегодня, в отсутствии специализированной универсальной экологической международной межправительственной организации, играет ведущую роль в области международного экологического управления. На это же указывают и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам глобального партнерства[7].

В этом контексте вполне объяснимы и понятны слова Генерального Секретаря ООН У Тана, которые он высказал, находясь на посту, о системе международных природоохранных органов: будущая система международных природоохранных органов – это «глобальный орган власти» в рамках системы ООН, «обладающий полномочиями определять правильность согласованных мероприятий, обеспечивать их выполнение… и способный проводить свои решения в жизнь принудительными мерами»[8].

При этом практически все суверенные государства уже давно осознали, что в одиночку, без международного природоохранного сотрудничества, решить современные экологические проблемы, вызовы и угрозы они не в состоянии. В этой ситуации их обращение к существующим международным межправительственным организациям и наделение последних некоторыми функциями международного экологического управления выглядят вполне оправданными.

В условиях глобализации охрана окружающей среды и рациональное природопользование остро нуждаются в разноуровневых и многосторонних механизмах управления. И с этой точки зрения именно система ООН с ее целостностью, скоординированностью и целенаправленностью является тем самым искомым механизмом международного экологического управления. Теперь

---

[6] Копылов, М.Н. Международные организации и охрана окружающей среды // Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М., 1994. С. 267-–304.

[7] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (A/RES/56/76) «На пути к глобальному партнерству» [Электронный ресурс] 11 декабря 2001 г. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/490/04/PDF/N0149004.pdf?OpenElement

[8] Raport Sekretarza Generalnego U. Thanta. Czlowiek i jego środowisko / Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO. Warszawa, 1970.

она не просто обеспечивает государства платформами для переговоров по различным проблемам охраны окружающей среды. Сегодня и в самой ее деятельности можно отчетливо наблюдать смещение приоритетов в сторону экологических проблем.

Для того, чтобы эффективно осуществлять функции международного экологического управления, ООН должна не только выработать свою собственную стратегию международного экологического управления, но и разработать контрольные механизмы, без которых осуществление такого управления невозможно[9].

Для международного экологического управления характерно многообразие организационных форм: собственно международные организации, экспертные группы, функциональные комиссии, научно-технические комитеты, секретариаты конвенций и соглашений и другие органы. Невозможно добиться должной координации и согласованности в деятельности этих органов и организаций. Примером здесь может служить тот факт, что ЮНЕП, КУР, ПРООН, ВМО, Всемирный банк разработали и приняли свои собственные программы борьбы с изменением климата, не дожидаясь, когда будет принята единая стратегия борьбы с изменением климата.

В условиях глобализации «центром регулирования международных отношений и координации мировой политики в XXI в. должна оставаться ООН, которая доказала свою безальтернативность и наделена уникальной легитимностью» [10].

Процесс глобализации определяет внешние условия деятельности ООН и влияет на процесс ее внутренней структурной адаптации к новым возникающим вызовам и угрозам.

Адекватность такой адаптации ООН, как и в случае с квалифицированной оценкой любого вмешательства, во многом зависит от умения быстро оценить в том числе и экологические последствия. В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Необходимость обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосос-

---

[9] Единство действий: Доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе ООН применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде. [Электронный ресурс] 2006 г. A/61/583. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/43/PDF/N0662143.pdf?OpenElement

[10] Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F.

тояния людей» подчеркивается возрастающая роль ООН в решении глобальных экологических проблем. Народы Объединенных Наций, заявлено в Декларации тысячелетия, преисполнены решимости содействовать установлению справедливого и прочного мира во всем мире в соответствии с целями и принципами Устава (п. 4).

ООН, обладая общей компетенцией, организует глобальное сотрудничество в различных сферах международного общения. Цель сотрудничества в сфере охраны окружающей среды состоит в том, чтобы найти приемлемые решения, в том числе путем нормативно-правового регулирования, обеспечивая эффективное управление в отношении природных объектов и ресурсов. Иначе говоря, успешное решение экологических проблем на уровне ООН прежде всего зависит от построения более совершенной системы управления в сфере охраны окружающей среды.

Напомним, что на Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 г. была принята Декларация, Принцип 25 которой призывал государства признать необходимость содействия тому, чтобы международные организации играли согласованную, эффективную и динамичную роль в деле охраны и улучшения окружающей человека среды.

Осуществляемое ООН международное экологическое управление остро ощущает потребность и нехватку более эффективных и подотчетных международных и многосторонних учреждений.

Заложенные в Уставе ООН принципы должны послужить основой глобального режима международного экологического управления и сегодня уже служат основой для многочисленных режимов такого управления. Несмотря на это необходимо продолжать поиски наиболее оптимальных форм реализации этих принципов на практике, постепенно превращая обязательность их исполнения в обязательства *erga omnes*, по крайней мере в отношении окружающей среды[11].

Первые робкие шаги в направлении создания рамок для международного экологического управления были предприняты на Стокгольмской конференции 1972 г. К их числу, в частности,

---

[11] Солнцев А.М. Обязательство erga omnes в международном экологическом праве // Вопросы права и экономики. 2015. №5 (83). С. 39–43.

можно отнести и учреждение в рамках ООН в статусе вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи резолюцией 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. Программы ООН по окружающей среде. Этой же резолюцией были определены объем компетенции и направления деятельности четырех главных органов Программы: Совета управляющих, Секретариата, Фонда по окружающей среде и Совета по координации в области окружающей среды. В 1977 г. решением Генеральной Ассамблеи ООН Совет по координации был упразднен и его функции были переданы Административному комитету ООН по координации.

Для придания факту создания ЮНЕП «серьезного» «управленческого» вида был даже изобретен новый термин – «каталитическая роль» – под которым стали понимать новую т.н. разновидность функции управления. Такая оценка, к сожалению, сохраняется в некоторых исследованиях и по сей день[12].

У международного экологического управления наличествуют две стороны: содержательная и организационная.

Содержательная сторона включает в себя выработку и принятие различных нормативных документов, включая базовые международные соглашения как остов будущего международного режима международного экологического управления и необходимого числа норм «твердого» и «мягкого» международного права, дополняющих этот остов юридическим содержанием. Причем разработка содержательной части международного экологического управления должна происходить не только в рамках главных и вспомогательных органов самой ООН, но и с привлечением многочисленных институтов и организаций всей системы ООН.

Что же касается организационной части, то она включает в себя создание и функционирование соответствующего механизма управления, что происходит не изолировано внутри Организации по горизонтали, но и с привлечением внесистемных отношений с субъектами различного уровня.

Механизм международного экологического управления образуют органы ООН с различным статусом. В этой связи исключи-

---

[12] Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды: дис. … д-ра. юрид. наук: 12.00.10 / Соколова Наталья Александровна. М., 2010. 467 с

тельно важное значение имеет то, чтобы государства-члены ООН разделяли экологическую стратегию, успешная реализация которой прежде всего зависит от согласования ее содержания, признания и ресурсного обеспечения. И тут выясняется, что в структуре ООН в настоящее время отсутствуют какие-либо компетентные органы, способные к осуществлению международного экологического управления. Сегодня эти органы заняты главным образом такими вопросам как оказание международной помощи, передача технологий, международная торговля, предоставление финансовой помощи и в целом право на развитие. Этому в немалой степени способствовал и доминировавший долгие годы секторальный подход к охране окружающей среды.

В результате в ООН сложилась ситуация, когда в условиях отсутствия в Уставе Организации даже упоминания о вопросах охраны окружающей среды экологическую компетенцию ее главных органов приходится выводить путем толкования более общих положений.

Так, экологическую компетенцию Генеральной Ассамблеи ООН обычно пытаются выводить из ст. 10 и 13 Устава ООН. Статья 10 гласит: Генеральная Ассамблея правомочна «обсуждать любые вопросы и дела в пределах настоящего Устава». А на основании ст. 13 Устава Генеральная Ассамблея также организует исследования и дает рекомендации в целях «содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культурной, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека». Если к этому добавить, что та же ст. 13 закрепляет компетенцию Генеральной Ассамблеи в сфере «поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации», то из этих положений Устава также выводят и роль этого главного органа ООН и в процессе кодификации международного экологического права, которое является составной частью общего международного права.

Что же касается компетенции ЭКОСОС в рассматриваемой области, то ст. 60 прямо указывает, что на Генеральной Ассамблее, а также на ЭКОСОС лежит главная ответственность за осуществление деятельности ООН в области международного экономического и социального сотрудничества (которая охватывает и сферу

охраны окружающей среды), но при этом ЭКОСОС действует под руководством Генеральной Ассамблеи.

Если на Генеральную Ассамблею возложены функции по общему руководству природоохранной деятельностью ООН, в том числе и по руководству деятельностью ЭКОСОС в данной области, то ЭКОСОС обладает конкретной компетенцией, причем достаточно широкой по осуществлению такой деятельности[13].

Из числа других главных органов ООН определенное содействие международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды оказывают Секретариат во главе с Генеральным Секретарем ООН (как показывает практика, Генеральный Секретарь может оказывать сильное влияние на формирование политики в области природоохранной деятельности организации) и Международный Суд ООН, в котором с 1993 г. по 2006 г. существовала специальная камера по экологическим вопросам, услугами которой за 13 лет ее существования никто не воспользовался[14].

По нашему мнению, влияние ООН на прогрессивное развитие международного экологического права обеспечивается двумя путями: во-первых, проблемы охраны окружающей среды как правило обсуждаются в контексте и во взаимосвязи с другими проблемами; а во-вторых, при обсуждении проблем охраны окружающей среды очень часто вычленяется ключевая проблема, как это, например, было с сохранением биологического разнообразия и солнечной энергией.

Сотрудничество в рамках ООН направлено не только на создание международных норм по охране окружающей среды, но и на усиление результативности их действия, обеспечиваемое посредством международного управления, приводящего к наилучшей координации правотворческой и правоприменительной деятельности.

При создании различных международных режимов международного экологического управления определенная согласованность могла бы достигаться путем осуществления экспертизы про-

---

[13] КопыловМ.Н. Экологическая компетенция ООН: вчера, сегодня, завтра // Международное право – International Law. 2005. № 3 (23). С. 173–195 .

[14] Копылов М.Н., Солнцев А.М. Международное экологическое право на пороге реформ // Московский журнал международного права. 2010. № 1 (77). С. 110–130.

ектов заключаемых договоров, с возможностью установления соответствия обязательств государств по различным договорам, а также «бережного» определения иерархической зависимости международных экологических соглашений. Как мы неоднократно демонстрировали это ранее, в частности, на примере Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. и Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., в настоящее время такая координация не проводится, о чем можно судить, в частности, по Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. и Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. Обязательства, принимаемые государством по одному из этих двух международных режимов, не просто не совпадают, а противоречат обязательствам по другому международному режиму.

Конечно, частично эта проблема могла бы быть решена путем принятия обязательства не заключать с третьими государствами договоры, противоречащие данному соглашению. Но это лишь частичное решение, не охватывающее всей совокупности проблем международного экологического управления.

Но в любом случае можно сделать однозначный вывод о том, что усиление роли ООН в международном экологическом управлении напрямую связано с прогрессивным развитием международного экологического права. Именно ООН является выразителем общего интереса государств охранять окружающую среду.

ООН играет центральную роль в управлении глобальным экономическим и социальным развитием и роль координатора усилий, предпринимаемых для этого международным сообществом. Как отмечается в докладе **Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам**, особое преимущество ООН в деле устранения экономических и социальных угроз состоит в том, что она обладает беспрецедентной объединяющей способностью, которая позволяет ей вырабатывать общие цели в области развития и сплачивать международное сообщество на основе консенсуса в отношении путей достижения этих целей[15]. Такое положение в со-

[15] Более безопасный мир: наша общая ответственность: доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. [Электронный ресурс] A/59/565. 2 декабря 2004. П. 57. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement

временном мире обязывает ООН осуществлять охрану окружающей среды и предупреждение экологических рисков глобализации посредством международного нормативного регулирования и осуществления эффективного международного управления.

К великому сожалению, реализовать до конца такую задачу ООН не в состоянии сегодня в связи с наличием в ее структуре не совсем эффективных вспомогательных органов, призванных обеспечить координацию и согласование международного природоохранного сотрудничества государств и международных организаций на уровне всей системы ООН. Про образованную в декабре 1972 г. ЮНЕП мы уже писали. В 1993 г. по рекомендации конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро была учреждена Комиссия ООН по устойчивому развитию в качестве вспомогательного органа ЭКОСОС.

Но если первый из названных вспомогательных органов несмотря на недостаточные полномочия все-таки сумел добиться определенных успехов за более чем 40 лет своего существования (прежде всего, в разработке Программы региональных морей ЮНЕП), то второй просуществовал два десятилетия, был признан неэффективным «дискуссионным клубом» и решением Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 2012 г. был распущен. Вместо него п. 84 Декларации конференции 2012 г. «Будущее, которого мы хотим» был образован Политический форум высокого уровня.

Подобного рода реформирование не обошло стороной и ЮНЕП. Одновременно с установлением универсального членства в ЮНЕП (ранее – в Совете управляющих ЮНЕП, являвшемся руководящим органом Программы, было представлено только 58 суверенных государств) Генеральная Ассамблея ООН своим решением А/67/784 от 7 марта 2013 г. переименовала Совет управляющих ЮНЕП в Ассамблею ООН по окружающей среде Программы ООН по окружающей среде. Как говорится в документе Генеральной Ассамблеи ООН, такое переименование не меняет и не влечет за собой никакого изменения существующего мандата, целей и

задач Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде или роли и функций ее руководящего органа[16].

Как нам представляется, такое заявление Генеральной Ассамблеи является чрезмерно оптимистичным. В подтверждение того, что упраздненный Совет управляющих обладал гораздо более внушительными полномочиями, приведем перечень функций Ассамблеи ООН по окружающей среде ЮНЕП:

– развивать международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и по мере необходимости рекомендовать с этой целью проведение соответствующей политики;

– обеспечивать общеполитические руководящие принципы в отношении направленности и координации – экологических программ в рамках системы Организации Объединенных Наций;

– получать и рассматривать периодические доклады Директора-исполнителя ЮНЕП об осуществлении природоохранных программ в системе ООН;

– проводить анализ глобального состояния окружающей среды с тем, чтобы гарантировать, что возникающие экологические проблемы широкой международной значимости будут адекватно и надлежащим образом рассматриваться правительствами;

– содействовать тому, чтобы соответствующие сообщества ученых и других специалистов вносили свой вклад в получение и оценку знаний и информации по окружающей среде и в обмен ими, а также, по мере необходимости, в технические аспекты разработки и осуществления природоохранных программ в системе ООН;

– на постоянной основе анализировать воздействие национальных и международных природоохранных стратегий и мероприятий на развивающиеся страны, а также проблему дополнительных расходов, которых может потребовать от развивающихся стран осуществление природоохранных программ и проектов, а также обеспечивать совместимость таких программ и проектов с планами развития и приоритетами этих стран;

---

[16] 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 2014 р. Київ: Центр наукових публікацій, 2014. С. 67–71.

– каждые два года рассматривать и утверждать программу использования ресурсов Фонда окружающей среды.

Для сравнения укажем на те три основные функции, которые были возложены на Совет управляющих ЮНЕП:

– осуществление содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставление по мере необходимости рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики;

– осуществление общего руководства политикой по направлению и координации программ в области окружающей среды в рамках системы ООН;

– постоянное проведение обзоров состояния окружающей среды, с тем чтобы возникающие в области окружающей среды проблемы, которые имеют важное международное значение, соответствующим образом рассматривались правительствами.

К великому сожалению, в результате проведенного сравнения функций Совета управляющих и Ассамблеи приходится констатировать, что проведенное структурное реформирование, равно как и функциональные изменения, носят косметический характер и едва ли способны приблизить нас к искомой цели – созданию международного режима международного экологического управления.

Образуемый в рамках реформирования ЮНЕП Комитет постоянных представителей судя по перечню его функций и полномочий является по существу еще одним бюрократическим органом, в задачи которого входят осуществление координации между другими органами ЮНЕП.

Той же оценки заслуживает и образованный вместо КУР Политический форум высокого уровня, который должен следить за обеспечением устойчивого развития, и должен избегать дублирования усилий с существующими структурами, органами и учреждениями при обеспечении эффективности с точки зрения затрат. Здесь мы видим по существу повторение функций, ради исполнения которых в 1993 г. создавалась Комиссия по устойчивому развитию: следить за обеспечением устойчивого развития. Если к этому добавить, что КУР создавалась для контроля за выполнением «Повестки дня на XXI век», в которой излагалась суть концепции устойчивого развития, то тождество становится очевидным.

Иными словами, идея создания универсальной специализированной межправительственной экологической организации, с которой с конца 1970-х гг. выступали многие юристы-международники, сегодня по-прежнему актуальна.

ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СИСТЕМЕ ДОГОВОРА ОБ АНТАРКТИКЕ 1959 г.

Руденко Евгения Сергеевна

студентка III курса Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; eugenia_rud@mail.ru

Антарктика – территория с особым международным режимом, представляющая собой южную полярную область земного шара. Географически она охватывает материк Антарктиду и прилегающие участки Атлантического, Индийского и Тихого океанов, которые в совокупности нередко называют Южным океаном.

Антарктика является совершенно особенным и уникальным регионом: это самая большая в мире холодная пустыня, обладающая значительным ресурсным потенциалом. В Антарктике сосредоточено около 70% мировых запасов пресной воды, заключенных в огромном ледяном массиве. Иногда ее называют «кухней погоды», подчеркивая огромное влияние, оказываемое на климат нашей планеты.

Открытие Антарктиды в 1820 г. по праву считается заслугой русской экспедиции под командованием Ф.Ф. Беллинсгаузена и М.П. Лазарева. Уже в XX в. некоторые государства стали предъявлять территориальные претензии в отношении данной территории (например, Великобритания в 1908 г., Франция в 1928 г., Аргентина и Чили в 1940 г.). Доходило даже до вооруженных столкновений сторон[1].

Однако очень сложно представить себе столь необычный и хрупкий регион в собственности каких-либо государств. К счастью, мировое сообщество это вовремя осознало, и в 1959 г. состоялась Международная конференция по Антарктике, завершившаяся подписанием международного договора, согласно которому все территориальные притязания стран были «заморожены».

Договор об Антарктике был подписан 1 декабря 1959 г. в Вашингтоне. Главная его цель была обозначена в преамбуле так:

---

[1] Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012. С. 244.

«…в интересах всего человечества Антарктика должна и впредь всегда использоваться исключительно в мирных целях и не должна стать ареной или предметом международных разногласий»[2].

На момент подписания сторонами договора являлись Аргентина, Австралия, Бельгия, Чили, Франция, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Южноафриканский Союз (ЮАР), СССР, Великобритания и США. На сегодняшний день в Договоре об Антарктике участвуют почти 50 государств.

Примечательно, что ст. VI Договора об Антарктике 1959 г. содержит легальное определение Антарктики: «Положения настоящего Договора применяются к району южнее 60-й параллели южной широты, включая все шельфовые ледники…»[3]. Это соответствует представлениям о границе Антарктики по линии «антарктической конвергенции», где с теплыми водами умеренны широт сходятся холодные антарктические воды[4].

Международно-правовой статус Антарктики базируется не нескольких принципах: использование Антарктики исключительно в мирных целях, взаимовыгодное международное сотрудничество в регионе, свобода научных исследований, охрана антарктической окружающей среды, а также зависящих от нее и связанных с ней экологических систем.

Вопросы защиты и сохранения экосистем Антарктики в Договоре 1959 г. прописаны довольно слабо и лишь в самом общем виде. Объяснить это можно тем, что перед участниками Вашингтонской конференции в 1959 году стояла несколько иная задача: они стремились «заморозить» территориальные претензии государств в Антарктике и заложить основы межгосударственного сотрудничества в рассматриваемом регионе.

Статьи I и V Договора об Антарктике 1959 г. имеют «экологическую» ориентацию: в соответствии с ними в Антарктике запрещены испытания любых видов оружия, проведение ядерных

---

[2] Договор об Антарктике 1959г. URL: http://base.garant.ru/2540268/ (дата обращения 20 апреля 2015 г.).

[3] Там же.

[4] Копылов М.Н. Роль Мадридского протокола 1991 г. об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г. в предупреждении негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктике // Международное право. 2011. № 2 (46). С. 209–220.

взрывов и удаление радиоактивных материалов (отходов). Объявление Антарктики безъядерной зоной способствовало началу процесса превращения южного полушария в зону, свободную от ядерного оружия (известные Договоры Тлателолко 1967, Раротонга 1985, Банкогский Договор 1995 и Договор Пелиндаба 1996)[5].

Антарктика демилитаризована и нейтрализована, что также имеет важное значение для сохранения антарктической окружающей среды.

Статья IX Договора об Антарктике 1959 г. указывает на охрану и сохранение антарктических живых ресурсов как на один из вопросов, подлежащих обсуждению на Консультативном Совещании Договора об Антарктике (далее – КСДА).

Договор об Антарктике 1959 г. стал отправной точкой в урегулировании международно-правового статуса рассматриваемого региона, послужил основой ряда смежных соглашений, которые в совокупности принято называть Системой Договора об Антарктике (далее – Система ДА)[6].

Помимо собственно Договора об Антарктике 1959 г., в Систему ДА традиционно включают также следующие международно-правовые акты: Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г., Конвенция по охране морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г., Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г. Также к Системе ДА принято относить меры, действующие в рамках перечисленных международных договоров, и рекомендации Консультативного Совещания Договора об Антарктике.

Таким образом, современный эколого-правовой статус Антарктики регулируется шестью международно-правовыми актами, каждый из которых заслуживает отдельного внимания и будет рассмотрен далее.

---

[5] См.: Копылов С.М. Международно-правовые аспекты предупреждения негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктике: автореф. дис. … к.ю.н., науч. рук. А.Х. Абашидзе. М.: 2011. 28 с.

[6] Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Усиление эффективности режима экологической ответственности в Системе Договора об Антарктике // Государство и право. 2006. № 10. С. 59–66.

Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. вступила в силу 11 марта 1978 г. Необходимость ее возникновения была вызвана резким сокращением количества тюленей в Антарктике. Участниками данного международного соглашения являются 15 государств, в том числе Российская Федерация.

Конвенция установила шесть разрешенных зон отлова тюленей, а также допустимые сроки охоты. Каждый год одна из зон закрывается сроком на полгода (с 1 сентября до 1 марта) в порядке очередности. Таким образом, в распоряжении охотников остается 5 зон. В районах размножения тюленей и в районах, где проводятся долгосрочные научные исследования (всего 3 заповедника) отлов тюленей запрещен вообще, как и в период с 1 марта по 31 августа включительно[7].

Конвенция по охране морских живых ресурсов Антарктики была принята в 1980 г., но вступила в силу спустя два года. В данной Конвенции участвуют 25 государств, в том числе Российская Федерация (плюс 11 «присоединившихся государств»).

Главное достижение данной Конвенции заключалось в том, что впервые в международном договоре был закреплен экосистемный подход к сохранению живых природных ресурсов, который, однако, не исключает возможности ведения коммерческого и научно-исследовательского промысла. Важно отметить, что регулирование коммерческого промысла морских живых ресурсов Антарктики, прежде всего антарктического криля и рыб, осуществляется при условии, что такой промысел ведётся устойчивым образом и учитывает воздействие лова на другие компоненты экосистемы.

Конвенция содержит определение морской экосистемы Антарктики: в соответствии с ч. 3 ст. I это «…комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей их физической средой»[8].

---

[7] См.: Копылов С.М. Первый опыт охраны конкретных видов дикой фауны в Системе Договора об Антарктике // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2010. № 2. С. 86–92.

[8] Конвенция по охране морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. URL: http://www.ccamlr.org/ru/organisation/текст-конвенции-антком (дата обращения 20 апреля 2015 г.).

В Конвенции сформулированы также принципы сохранения морских живых ресурсов: предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней ниже таких, которые обеспечивают ее устойчивое пополнение; поддерживание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми и связанными с ними популяциями и восстановление истощенных популяций; предотвращение изменений или сведение до минимума опасности изменений в морской экосистеме.

Конвенция учредила специальную Комиссию по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ), которая ежегодно на своих заседаниях принимает пакет мер по сохранению морских живых ресурсов Антарктики. Консультативным органом АНТКОМ является Научный комитет. Существование данной организации и ее активная деятельность свидетельствуют о том, что положения Конвенции 1980 г. действительно работают и находят свое воплощение в реальности.

Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. является самым болезненным вопросом, который на сегодняшний день до конца не решен. С самого начала положения Конвенции вызывали сомнения, что подтверждается заявлением Генеральной Ассамблеи ООН, выразившей в своей резолюции 1988 г. «глубокое сожаление» в связи с принятием Конвенции. Однако в силу она не вступила.

Конвенция регулирует условия и порядок разработки минеральных ресурсов Антарктики с учетом требований экологической безопасности. Главным органом согласно Конвенции должна стать Комиссия, наделенная функциями оценки воздействия на окружающую среду Антарктики деятельности по освоению минеральных ресурсов, а также установления открытых и закрытых для добычи районов.

Проблемы с вступлением данной Конвенции в силу повлекли решение о срочной выработке всеобъемлющего режима по защите окружающей среды Антарктики и связанных с ней экосистем.

Такой режим был закреплен в Протоколе по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, который был одобрен в 1991 г. XI сессией специального КСДА, а вступил в силу в 1998 г.

Протокол достаточно объемный по содержанию: он состоит из 27 статей, дополнения «Арбитраж» и 6 приложений[9].

Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике запретил любую деятельность, связанную с антарктическими минеральными ресурсами, за исключением научных исследований. Данный запрет действует до разработки нового юридически обязательного режима в данной сфере по истечении 50 лет, т.е. не ранее 2048 года.

Таким образом, главное значение Протокола в том, что он наложил мораторий на разработку минеральных ресурсов Антарктики с перспективой принятия нового международного договора по данному вопросу.

Приложения Протокола также имеют большое значение: Приложение I устанавливает процедуру проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в отношении любой деятельности в Антарктике до ее начала. Приложение II запрещает изъятие или вредное вмешательство в отношении антарктической флоры и фауны, Приложение III содержит правила хранения, удаления и вывоза отходов из Антарктики, Приложение IV запрещает сброс в море нефти, любых вредных жидких веществ, а также мусора и отходов.

Особого внимания заслуживает Приложение V, которое выделяет два вида особых районов Антарктики: Антарктические особо охраняемые районы (АООР) и Антарктические особо управляемые районы (АОУР). Приложение VI посвящено чрезвычайным экологическим ситуациям, под которым понимается «любой инцидент, который оказывает любое значительное и вредное воздействие ан окружающую среду Антарктики или создает неотвратимую угрозу такого воздействия»[10].

Последним на сегодняшний день международным договором в Системе Договора об Антарктике стало Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок), принятое в

---

[9] См.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Усиление экологической ответственности в системе Договора об Антарктике (на пути к Международному полярному году 2007–2008 гг.) // Государство и право. 2006. № 10. С. 59–66.

[10] Солнцев А.М., Миловидов О.Д. Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций в Антарктике // Международное право – International law. 2008. № 1 (33). С. 238–243.

2001 г. Оно вырабатывалось в рамках Боннской конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г., и вступило в силу в 2004 г.

В Соглашении участвуют 13 государств, причем Российская Федерация рассматриваемый международный договор не ратифицировала.

Основная цель Соглашения – прекращение снижения численности определенных видов альбатросов и буревестников Южного полушария, а также установление рамок сотрудничества и взаимодействия государств в данной сфере.

Вопрос является крайне актуальным, так как альбатросы и буревестники – это группа птиц, находящаяся под реальной угрозой вымирания. Этому способствуют охота ради мяса, яиц и оперения; ярусное рыболовство; загрязнение; привоз в место их обитания чужеродных хищников и т.д.

Участники Соглашения предпринимают различные меры по сохранению альбатросов и буревестников, например, снижение прилова морских птиц, защита мест их обитания, контроль распространения чужеродных хищников и т.д.

Соглашение учредило Консультативный комитет для предоставления экспертных консультаций и необходимой информации.

Говоря о сохранении окружающей среды Антарктики, нельзя не упомянуть о Китовом заповеднике Южного океана, который был учрежден Международной китобойной комиссией в 1994 году для обеспечения долгосрочной охраны кормовых территорий приблизительно трёх четвертей оставшихся в мире китов[11].

Когда-то на этих территориях осуществлялся активный китобойный промысел, но создание заповедника и введение квот на вылов китов способствовало естественному восстановлению хрупкой антарктической экосистемы и росту числа её обитателей.

Однако данный вопрос нельзя считать до конца урегулированным, так как некоторые страны (в частности, Япония[12]) про-

---

[11] Сайт Международного фонда защиты природы IFAW. URL: http://www.ifaw.org/russia/our-work/whales/китовый-заповедник-южного-океана (дата обращения 22 апреля 2015 г.).

[12] Официальный сайт РИА Новости. URL: http://ria.ru/world/20150414/1058495071.html (дата обращения 22 апреля 2015 г.).

должают активный забой китов, оправдываясь научными целями. К сожалению, «мягкий» характер международного публичного права пока не позволяет привлечь такие государства к ответственности.

Антарктика, как известно, входит в Программу региональных морей ЮНЕП, суть которой заключается в разработке комплексного международного соглашения по борьбе со всеми известными видами загрязнения по каждому региону с учетом его специфики. На сегодняшний день Программа охватывает 18 регионов и более 140 государств мира, однако, специального международно-правового акта под эгидой ЮНЕП в отношении Антарктики пока не выработано[13].

Интересен также вопрос о необходимости принятия обязательного Экологического корабельного кодекса для плавания и хозяйствования в антарктических водах (new mandatory shipping code), который позволит обеспечивать техническую и экологическую безопасность мореплавания. С.М. Копылов, впервые в отечественной юридической литературе изложивший данный вопрос в постановочном плане, связывает принятие и эффективное действие Кодекса с Международной морской организации[14].

Таким образом, несмотря на то, что в рассмотренных выше международных договорах вопросы защиты окружающей среды Антарктики регламентированы достаточно подробно, остаются сферы, которые международным экологическим правом пока не охвачены. В связи с этим дальнейшее развитие эколого-правового статуса Антарктики видится в расширении и разветвлении Системы Договора об Антарктике за счет разработки и принятия новых международных договоров и соглашений, направленных на защиту антарктической окружающей среды.

---

[13] См.: Копылов С.М. 2048 год – станет ли он годом России в Антарктике? // Евразийский юридический журнал. 2011. №4 (35). URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?catid=109:2010-06-17-09-48-32&id=2075:2048 (дата обращения 22 апреля 2015 г.).

[14] См.: Копылов С.М. К вопросу об обязательном Экологическом корабельном кодексе для плавания и хозяйствования в антарктических водах // Международное право. 2011. №1 (45). С. 84–87.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АТОМНЫХ ЭЛЕКТРОСТАНЦИЙ ВО ВНУТРЕННЕМ ПРАВЕ СТРАН ЕАЭС И НОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сарсембаев Марат Алдангорович

доктор юридических наук, профессор (КГ «Болашак»)

По имеющимся данным, в городской и сельской среде стран ЕАЭС, СНГ экологическое состояние оставляет желать лучшего. Люди дышат воздухом, в котором находится повышенное содержание азота, пыли, окислов углерода, токсичных соединений различных металлов и других вредных веществ, что существенно ухудшает здоровье населения. Применение в сельском хозяйстве минеральных удобрений, пестицидов, гербицидов усугубляет экологическое состояние в сельской местности. Поэтому такое состояние не может не вызывать тревоги у общественности? – Загрязнение окружающей среды не только вредно отражается на здоровье населения, оно наносит ущерб целым регионам, национальной экономике наших стран. Дело порой доходит до того, что некоторые местности объявляются районами экологического бедствия. Промышленные, энергетические и иные предприятия многих стран мира выпускают в атмосферу продукты сжигания, которые содержат в себе различные вредные вещества, которые в совокупности создают парниковый эффект, приводящий к глобальному потеплению. Такое глобальное потепление может привести к таянию ледников, которые повысят уровень мирового океана, что приведет к затоплению значительных прибрежных густонаселенных людьми территорий. Это может привести к экологической катастрофе огромного масштаба, к деградации, гибели определенной части человечества. А такое допустить нельзя.

Есть еще одна опасность, которая связана с нарастающим дефицитом чистой питьевой воды. Это связано с тем, что промышленность для своих нужд потребляет не менее 3 000 кубических километров пресной воды в год, из них примерно 1 400 кубических километров (а это – около 40 процентов) воды уходят наружу с отработанными маслами, частицами золы, вредными компонентами тяжелых металлов и порой радиоактивными вещества-

ми. Такие жидкости попадают в водные системы (реки, озера и моря), при этом вредные вещества откладываются в рыбах, которые по пищевым цепочкам подаются на стол человеку.

Есть риск разрушения озонового слоя, что также может привести к экологическому бедствию. Радиационные воздействия на окружающую среду часто вызываются человеческой деятельностью. Заражение атмосферы и территорий вредными продуктами ядерных взрывов происходит при испытаниях ядерного и термоядерного оружия. Воздушный бассейн может быть загрязнен выбросами вредных веществ, образуемых при сжигании топлива (угля, мазута) в котлах теплоэлектростанций. Загрязнение территорий происходит при авариях, которые случаются на атомных электростанциях и предприятиях. Причем загрязняются территории не только той страны, где произошла авария, но и территории соседних стран.

Крупные аварии на промышленных, химических предприятиях в ряде стран, на Чернобыльской атомной электростанции (Украина), на атомной электростанции Фукусима – 1 (Япония), не менее крупные аварии с нефтеналивными танкерами не могут не вести нас к радикальному пересмотру отношений человека с природой. Большое значение при этом имело бы усиление мер воздействия посредством нормативных рычагов на хозяйственную жизнедеятельность. В законодательствах наших стран должно быть записано, что нельзя допускать, чтобы установленные нормативы предельных концентраций вредных веществ в атмосфере, в воде нарушались с превышением этой концентрации в сотни раз. В законах и кодексах надо установить такие нормы, которые разоряли бы предприятие в случае пренебрежения его руководством вопросами охраны окружающей среды.

Право человека на чистую экологическую среду должно быть не формальной декларацией, а нормой права, наполненной реальным содержанием. Это право человека должно быть сформулировано во всех конституциях наших стран, в наших экологических законах и кодексах в виде отдельного раздела; надо добиться того, чтобы это право человека заняло свое место в надлежащих международно-правовых документах. Думается, что в будущем наиболее подходящим мог бы стать Международный пакт об эко-

номических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.

В тех странах ЕАЭС, СНГ, где нет атомных электростанций, идут дискуссии по поводу целесообразности их строительства, по поводу их опасности для здоровья и жизни человека. В этой связи нам бы хотелось поделиться своими соображениями, суждениями по поводу атомных электростанций.

Во-первых, нет в природе и в рамках человеческой деятельности таких видов энергии, энергетики, которые не содержали бы опасных элементов для окружающей среды или которые были бы абсолютно надежными. Бесспорно то, что традиционные теплоэлектростанции, работающие на угле или мазуте, оказывают вредное влияние на окружающую среду. Ветровые электростанции не оказывают такого вредного влияния на окружающую среду, но они небезопасны для птиц, кроме того, они отрицательно влияют на радиосвязь, что важно для четкой и своевременной координации действий в разных отраслях экономики, а также для пилотов гражданской и военной авиации. К тому же они могут останавливаться или их лопасти могут вращать медленно при отсутствии ветра, ветровых потоков, что не может не влиять на оптимальное производство электроэнергии. Энергетика солнца тоже может быть востребована и использована, но возможности производства электроэнергии достаточно ограничены отсутствием солнца в ночное время, недостаточностью ее излучения в зимнее время, а также в облачные и дождевые дни. Гидроэлектростанции также хороши особенно в непрерывном производстве электроэнергии, но недостаток этого вида электростанций заключается в том, что такая станция может занимать своими водохранилищами немалые гектары плодородной земли, земли для потенциального обитания людей. И атомные электростанции имеют свои недостатки в процессе своего функционирования и производства электроэнергии.

Поскольку, как видим, абсолютно безопасных и абсолютно надежных электростанций не существует, поэтому мы предлагаем строить атомные электростанции в тех странах ЕАЭС и СНГ, в которых их еще нет. Но прежде чем принимать такое решение, нам необходимо тщательно взвесить все «за» и «против» использования или неиспользования атомной энергии для экономики страны и быта населения.

Положительными аспектами атомных электростанций можно назвать следующие. Первым положительным аспектом можно считать непрерывность производства электроэнергии и соответственно непрерывная ее подача промышленным, аграрным, транспортным, коммуникационным юридическим и физическим лицам. Ни отсутствие солнца, ветровых потоков, водохранилищ никак не повлияют на непрерывную работу атомной электростанции. Вторым положительным аспектом в этом направлении можно считать возможность строительства нескольких атомных электростанций в стране, которые могли бы заменить сотни традиционных теплоэлектростанций. Здесь можно было бы говорить об общегосударственной экономии средств, отпускаемых государственными бюджетами на развитие электроэнергетики. Третьим положительным аспектом в работе атомной электростанции является отсутствие постоянной эмиссии (выпуска) вредных веществ в атмосферу, что характерно для теплоэлектростанций.

К числу негативных аспектов атомной энергетики, функционирования атомных электростанций можно отнести следующие. Здесь мы их не только назовем, но и предложим варианты по нейтрализации или блокированию негативных аспектов и последствий возможной аварии атомной электростанции.

Атомные электростанции могут строиться недалеко от города, крупного населенного пункта. Желательно атомные электростанции строить подальше от городов и иных населенных пунктов. В этом случае возможная авария не приведет к многочисленным жертвам. Сотрудники станции могут работать вахтовым методом, посменно сменяя друг друга. Много значит выбор места строительства такой электростанции. Для этого должна быть назначена и проведена профессиональная экологическая экспертиза, которая должна поставить и дать ответы на вопросы надлежащего обеспечения охраны биосферы радиоактивными веществами: под такой электростанцией не должно быть подземных рек и водохранилищ, по возможности окружающие земли не должны быть плодородными, вокруг такой станции нужно посадить сосновые рощи для поглощения ими вредных радиоактивных веществ. Штатные лесники должны следить за состоянием такого леса, уничтожать старые деревья с учетом требований радиоактивной безопасности и не допускать пожаров.

Главное в атомной электростанции является надежность самой станции, ее реакторов. Нужно устанавливать такие атомные реакторы, которые имели бы внутренне присущую безопасность. Говоря другими словами, это должны быть реакторы с многократно мощными внутренними обратными связями самозащиты и самокомпенсации. Ни в коем случае нельзя устанавливать физически износившиеся и морально устаревшие реакторы. В процессе эксплуатации надо тщательно контролировать работу такого реактора: при малейшем отклонении работы реактора от технических нормативов необходимо выяснять причины такого отклонения и принимать надлежащие меры по их устранению вплоть до остановки работы реактора. По имеющимся данным, советское руководство было предупреждено за несколько месяцев до аварии на Чернобыльской атомной электростанции о проблемах, возникших на одном из блоков этой станции. Тем не менее эти сигналы были проигнорированы и в итоге случилась эта атомная трагедия, которую в принципе можно было предотвратить.

Если это технически несложно и возможно, то было бы желательно строить атомную электростанцию под землей, крышу такой станции крайне целесообразно многократно усилить с тем, чтобы любой снаряд или бомба, или терпящий бедствие самолет не могли пробить такую крышу. Говоря другими словами, строительство атомной электростанции должно быть проведено таким образом, чтобы она не могла быть разрушена при любых внешних воздействиях. К числу негативных аспектов атомной электростанции можно отнести сбросы технологических вод в системе внешнего теплоотвода, в которых содержатся разнообразные химические вещества, что потенциально может оказывать травмирующее воздействие на популяцию, на флору и фауну близлежащей экологической системы. Эти выбросы могут быть не только жидкими, но и газовыми и аэрозольными, которые выбрасываются в атмосферу с помощью трубы. Не исключаются и промежуточные ситуации: при аварии горячая вода с радиоактивными компонентами может выплеснуться наружу. Причем выбросы могут быть как постоянными, которые находятся под контролем персонала станции, так и аварийными, залпово-эпизодическими. Вот здесь необходимо сделать все возможное, чтобы научно-технически решить проблемы со сбросами описанных технологических вод, с газово-

аэрозольными выбросами и свести тем самым к минимуму отравляющее воздействие на окружающую среду.

Эти сбросы и выбросы радиоактивных и токсических веществ из систем атомной электростанции могут в конечном итоге привести к вредным воздействиям здоровью и жизни человека и отравить надолго окружающую среду. Эксплуатационный и обслуживающий персонал должен официально и постоянно инструктироваться на предмет радиоактивной безопасности. Поскольку ветровые потоки могут разносить радиоактивные вещества на далекие расстояния, необходимо периодически инструктировать население городов и сел, расположенных в определенном радиусе от атомной электростанции, о том, как себя и детей максимально обезопасить в случае радиоактивной опасности, снабдить их необходимой спецодеждой и масками.

Все приведенные выше предложения могли бы стать предметом внимания законодателей в наших странах: они могли бы трансформировать их в дополнительные нормы, статьи, разделы существующих законов и кодексов в своих государствах, либо инициировать, разработать и принять отдельный закон под таким условным названием, как «Об установлении и исполнении экологических требований в целях обеспечения чистоты окружающих атомные электростанции среды».

В районе нахождения атомной электростанции, промышленных предприятий в результате нагрузок от человеческой деятельности происходит постепенное, эволюционное изменение экологической системы. Нам, людям, не должно быть безразлично, в каком направлении движутся изменения в окружающей экологической системе. И здесь очень важно подвергать мониторингу этот процесс с тем, чтобы не допустить такое загрязнение окружающей среды радионуклидами (радием, цезием, стронцием, ураном, плутонием), которое приняло бы необратимый характер. В крайнем случае нельзя допустить того, чтобы выведение всех этих радионуклидов не превратилось в трудноразрешимую задачу.

Чтобы экологическая система не была отравлена окончательно, чтобы она не перестала быть средой обитания, необходимо на законодательном уровне установить пределы критической концентрации тех или иных радионуклидов, превышение которых должно становиться предметом пристального внимания, опреде-

ления причины, почему происходит посткритическая концентрация радиоактивных вредных веществ и направить все усилия к устранению этой возникшей причины. При определении вины эксплуатирующего персонала атомной электростанции нужно установить все виды ответственности (от дисциплинарной до уголовной). При отсутствии таких правовых норм об ответственности в соответствующих законах и кодексах тех или иных стран, надо их непременно сформулировать и установить конкретные наказания. Наличие таких норм в административном, гражданском и уголовном законодательстве каждой страны будет иметь профилактическое значение и дополнительно способствовать обеспечению радиоактивной безопасности.

В целях эффективной защиты окружающей среды в экологическое законодательство наших стран целесообразно ввести норму- принцип ограничения вредных техногенных воздействий, включая выбросы и сбросы радиационно-опасных веществ. Этот принцип мог бы войти в состав принципов защиты окружающей среды, которые можно сформулировать так: принцип исключения необоснованных техногенных воздействий, принцип недопустимости превышения установленных пределов накопления вредных веществ в биологических организмах, принцип минимального допуска вредоносных веществ в элементы экологической системы.

Меры предупреждения опасных воздействий, меры по их предотвращению в процессе эксплуатации должны быть приняты еще на стадии проектирования строительства атомной электростанции. В законах и кодексах наших стран должны быть прописаны нормы о необходимости разработки и создания эффективно действующих систем экологического мониторинга тех регионов, где работают атомные электростанции, о необходимости разработки методов научно-практического прогнозирования потенциального экологического ущерба. Эти меры в совокупности должны создать эффективную базу оптимального управления состоянием окружающей среды.

В решении вопросов сбора, хранения, удаления и захоронения отходов, в которых содержатся радиоактивные вещества, все наши страны могут руководствоваться нашим общим юридическим наследием в виде следующих документов: СПОРО-85 Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами. – Моск-

ва: Министерство здравоохранения СССР. – 1986; Правила и нормы по радиационной безопасности в атомной энергетике. Т. 1. – М.: Министерство здравоохранения СССР, 1989. – 290 страниц; ОСП 72/87 – Основные санитарные правила. Каждая из наших стран могла бы изучить все эти документы, их наиболее принципиальные, важные положения превратить в нормы действующих законов и кодексов, что привело бы к совершенствованию законодательства в наших государствах, а через него – к совершенствованию охраны окружающей среди вокруг планируемых к строительству атомных электростанций.

Замена традиционной энергетики атомной, законодательное внедрение и соблюдение требований радиоактивной безопасности в процессе функционирования атомно-энергетических предприятий могло бы значительно очистить окружающую среду. Это стало бы реальным средством имплементации норм международных экологических договоров, соглашений и конвенций, которые подписали и ратифицировали наши страны: Конвенции о защите озонового слоя от 22 марта 1985 г., Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г., Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 г., Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата от 11 декабря 1997 г.

Было бы желательно инициировать, разработать и принять объединенными усилиями государств новую международную многостороннюю конвенцию под примерно таким названием, как «Об обеспечении безопасности деятельности атомных, атомно-энергетических предприятий».

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Скрипник Иван Иванович

научный сотрудник ООО «САФАРИПАРК»
353460, Россия, Краснодарский край, Геленджик, ул. Одесская 13 А;
qwerty8885@list.ru

Решение всех аспектов охраны трансграничных охраняемых природных территорий (ТОПТ) должно проводиться на основе международного сотрудничества, с учетом научной, правовой и этической их сторон. Вместе с тем, для таких природных объектов конкретных международно-правовых режимов недостаточно. Тем не менее, несколько крупных многосторонних конвенций и программ содержат обязательства, связанные с ТОПТ, которые способствуют их развитию и сохранению. Такие инструменты включают в себя Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц 1971 г. (далее – Рамсарская конвенция), Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенцию по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г. (далее Боннская конвенцию), Конвенцию по морскому праву 1982 г., а также Европейские региональные экологические сети и программу ЮНЕСКО «Человек и биосфера». При организации ТОПТ крайне необходимо принимать во внимание весь этот инструментарий соблюдения международно-правовых обязательств, используя соответствующие его руководящие принципы. Это будет способствовать обеспечению поддержки на региональном уровне, информированию касательно разработки и содержания договорных и связанных с ними процессов, а также содействовать развитию новых территорий, которые могут быть признаны на международном уровне.

Текст Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. (КБР) на прямую не касается трансграничных природных объектов. Тем не менее, в Программе работы КБР по охраняемым рай-

онам, и в Программе работы КБР по-морскому и прибрежному биологическому разнообразию данной концепции уделяется значительное внимание. Программа работы КБР по охраняемым районам определяет ТОПТ как важный инструмент для внедрения экосистемного подхода, который Конвенция использует как главную основу для сохранения биоразнообразия. Так, ключевое положение, касающееся ТОПТ, гласит: «создание систем охраняемых районов и управление ими с учетом экосистемного подхода не следует рассматривать лишь в рамках национальных условий, но также и в экосистемных и биорегиональных условиях в тех случаях, когда соответствующая экосистема простирается за пределы национальных границ»[1]. Такое положение служит убедительным доводом в пользу создания трансграничных охраняемых районов и морских охраняемых районов на морских территориях за пределами действия национальной юрисдикции. Естественно создание таких трансграничных охраняемых районов будет связано с определенными трудностями и требует дополнительных международных правовых механизмов решения данной проблемы.

Программа работы КБР также призывает стороны к налаживанию сотрудничества по созданию стимулирующей среды для трансграничных охраняемых районов и для соседствующих охраняемых районов, пересекающих государственные границы, и прочих аналогичных подходов. Успешное руководство данным процессом в пределах ТОПТ будет зависеть от наличия органов управления от каждого из участников трансграничных отношений, каждый из которых, должен быть наделен полномочиями и возможностями для выполнения своих функций. При существовании нескольких органов, включая (как в случаях трансграничных районов) органы в разных странах, крайне необходимыми будут механизмы для координации и интеграции управленческой деятельности[2].

---

[1] Решение VII/11 7-й Встречи Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, Куала-Лумпур, 9-20 февраля 2004 г. URL: http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-11-en.pdf. (дата обращения 01.04.2015 г.).

[2] Решение VII/5 7-й Встречи Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, Куала-Лумпур, 9-20 февраля 2004 г. URL: http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-05-en.pdf. (дата обращения 01.04.2015 г.).

Программа работы по морскому и прибрежному биоразнообразию призывает участников также создавать координационные механизмы для трансграничных районов. Она требует, чтобы в глобальные данные о морских и прибрежных охраняемых районах включалась информация об их местоположении (физические координаты), стране или административно-территориальной единице, а также соседних странах или стране, если морской и прибрежный охраняемый район носит трансграничный характер.

Рамсарская конвенция призывает стороны осуществлять координацию деятельности и сотрудничать друг с другом в случае, когда они имеют трансграничные водно-болотные угодья, общие водные системы и общие виды (ст. 5 Конвенции): «Договаривающиеся Стороны консультируются друг с другом по поводу выполнения обязательств, вытекающих из настоящей Конвенции, особенно в случае, когда водно-болотное угодье располагается на территории более чем одной Договаривающейся Стороны, или там, где водная система входит в состав территории более чем одной Договаривающейся Стороны[3]. В то же время они стараются координировать и осуществлять свою настоящую и будущую политику и правила в отношении охраны водно-болотных угодий, их флоры и фауны»[4]. В целях оказания содействия Договаривающимся Сторонам в выполнении их обязательств, вытекающих из Конвенции, на 7-ом заседании Конференции Договаривающихся Сторон (май 1999 г.) были приняты Указания по международному сотрудничеству в рамках Рамсарской конвенции (Резолюция VII.19). Эти указания затрагивают следующие вопросы:

– для трансграничных водно-болотных угодий – сторонам настоятельно рекомендуется определить все общие системы водно-болотных угодий, в том числе в прибрежной зоне, а также сотрудничать в их управлении. Сотрудничество может осуществляться как в виде официальных соглашений, так и в виде совмест-

---

[3] Копылов М.Н., Солнцев А.М. Рамсарской конвенции – 40 лет // Журнал российского права. М.: Норма, 2012. № 3. С. 105–112.

[4] Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц 1971 г. (Рамсар, 2 февраля 1971 г.) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 191–199.

ной работы по развитию и реализации плана управления для данных территорий;

– для трансграничных речных бассейнов – рекомендуется определить, а затем сотрудничать в управление данными видами территорий. Создание многосторонней комиссии по управлению является важной концепцией для тех стран, которые разделяют речные бассейны;

– охрана трансграничных видов – международное сотрудничество в управлении трансграничными видами, в том числе для сохранения мигрирующих водно-болотных птиц, а также немигрирующих птиц, имеющих ограниченный ареал обитания, но находящихся в трансграничных водно-болотных угодьях[5].

В последнее время стороны Конвенции все чаще определяют свои новые или существующие Рамсарские объекты, как трансграничные. При этом под трансграничными объектами понимаются экологически связанные водно-болотные угодья, через которые проходит граница государств, и эти государства официально согласились сотрудничать в управлении данными объектами, и уведомили об этом секретариат Рамсарской конвенции. Эти соглашения направлены в основном на создание совместных механизмов управления без изменения правового статус каждого Рамсарского объекта в пределах своей национальной системы.

Конвенция об охране всемирного наследия также обращает внимание на объекты, которые разделяются национальными границами (ТОПТ). Согласно данной конвенции они могут быть включены в список всемирного наследия, при условии, что они отвечают критериям для включения их в данный перечень. Руководство по выполнению Конвенции предусматривает два случая расположения номинированных объектов:

– на территории одного государства;

– на территории всех соответствующих государств-сторон, имеющих смежные границы (трансграничные объекты).

Также в Руководстве говориться, что везде, где возможно, трансграничные номинации должны подготавливаться и представ-

---

[5] Руководство по Рамсарской конвенции: Справочник по осуществлению Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.). Гланд, Швейцария: Секретариат Рамсарской конвенции, 2006. С. 85.

ляться государствами – сторонами. Настоятельно рекомендуется, чтобы заинтересованные государства – стороны создали объединенный комитет управления или подобный орган, чтобы контролировать менеджмент всего трансграничного объекта. Так же может быть предложено расширение существующего объекта всемирного наследия, расположенного в одном государстве, чтобы он стал трансграничными объектом[6].

Одним из последних трансграничных объектов Всемирного наследия была признана часть акватории Северного моря – Ваттовое море в июне 2009. (Голландия, Германия, Дания) При этом некоторые части территории Ваттового моря были определены в качестве Рамсарских угодий, а также включены в европейскую экологическую сеть специальных областей в рамках Директивы Совета 92/43/ЕЕС по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры (*Nature*-2000). Правовая и институциональная база для Ваттового моря была создана совместно через Трехстороннее соглашение, с трехсторонней структурой сотрудничества и общим Секретариатом.

Непосредственно к сохранению мигрирующих животных имеет отношение Боннская конвенция. Она ставит своей целью сохранение наземных и морских мигрирующих животных, а также мигрирующих птиц по всему ареалу их обитания, который часто носит транснациональный характер. Мигрирующие виды, которым угрожает исчезновение опубликованы в Приложении 1 Конвенции. Государства Конвенции прилагают максимальные усилия по защите этих видов животных, сохранению и восстановлению мест их обитания, сокращению препятствий к миграции и контролю за другими факторами, которые могут оказывать негативное влияние на численность данных видов. Конвенция призывает к согласованным действиям государств ареала в выполнении этих обязательств, включая сотрудничество в области сохранения и меры защиты исчезающих видов мест обитания.

Мигрирующие виды, для сохранения которых было бы необходимо международное сотрудничество, опубликованы в При-

---

[6] Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. 2 февраля 2005 г., WHC.99/2. URL: http://www.nhpfund.ru/files/operational-guidelines-ru.pdf. (дата обращения 01.04.2015 г.).

ложении II. Конвенция поддерживает государства ареала данных видов к заключению региональных и глобальных Соглашений. В этом отношении, Конвенция по мигрирующим видам является рамочной. Соглашения могут варьироваться от договоров, имеющих обязательную силу (называемых Соглашениями) до менее формальных инструментов, таких как Меморандумы о Взаимопонимании, и могут быть адаптированы согласно условиям, того или иного региона.

Богатый опыт по трансграничному сотрудничеству накоплен также в рамках Всемирной сети биосферных резерватов (Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера»). Севильская стратегия для биосферных резерватов и Положение о Всемирной сети биосферных резерватов, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в 1995 году, выделили ряд принципов и рекомендаций для реализации подхода биосферных резерватов. При этом стратегия призывает усилить внимания к созданию новых типов биосферных резерватов, таких как кластера и трансграничные биосферные заповедники. Среди рекомендуемых действий, Стратегия поощряет: создание трансграничных биосферных территорий в качестве средств сохранения живых организмов, экосистем, генетических ресурсов, которые выходят за рамки национальных границ. Она также настоятельно призывает использовать трансграничные биосферные резерваты в качестве важного инструмента для укрепления всемирной сети биосферных резерватов[7].

На Международном совещании экспертов по реализации Севильской стратегии (Памплона, октябрь 2000 г.) определены критерии для трансграничных биосферных заповедников (Рекомендации Памплона) и для реализации этой концепции создана целевая группа. Трансграничные биосферные резерваты должны стать отражением политической воли двух или более государств в сотрудничестве по ключевым вопросам, связанным с сохранением и устойчивым использованием общих экосистем, путем скоординированного управления ими. На данный момент рекомендации предусматривают обычную процедуру создания трансграничных био-

[7] Севильская стратегия для биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера». 20 марта 1995 г. URL: http://www.unesco.org/mab/doc/brs/sevilleRu.pdf (дата обращения 01.04.2015 г.).

сферных резерватов, то есть для начала необходимо установить отдельные биосферные заповедники в отдельных странах, а в дальнейшем происходит их назначения в качестве трансграничных.

Предполагается, что в будущем трансграничные биосферные резерваты могут быть установлены совместно заинтересованными странами в один этап. Это зависит от различий или сходства институциональных и правовых режимов в каждой стране-участницы. Иногда различия могут быть существенными. Тем не менее, долгосрочной целью в таких случаях будет являться создание одного функционального трансграничного биосферного резервата.

Сохранению и защите морской среды в рамках национальной юрисдикции и в открытом море способствует Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. – ЮНКЛОС. При этом трансграничные охраняемые районы обеспечивают важный инструмент для достижения этой цели. В 2006 г. в рамках ЮНКЛОС, Организация Объединенных Наций учредила специальную неофициальную рабочую группу открытого состава по изучению вопросов сохранения морского биоразнообразия за пределами национальной юрисдикции. В 2007 г. рабочая группа подготовила экспертное заключение, под названием Глобальная биогеографическая классификация открытых районов океана и глубоководных районов морского дна (ГООДС) (ЮНЕСКО, 2009), которая включает в себя научные критерии и рекомендации для идентификации морских охраняемых районов. Институциональные механизмы КБР и ЮНКЛОС совместно работают над этими вопросами. В 2008 г. стороны КБР приняли руководящие принципы, вытекающие из доклада ГООДС для выявления и отбора морских охраняемых районов, будь то в рамках национальной юрисдикции, либо в открытых районах океана[8].

Немаловажное значение в вопросах трансграничного сотрудничества имеют вопросы создания экологической сети государствами, которые были бы адаптированы в международном плане. Европа предоставляет многочисленные примеры правовых и

[8] Gillespie A. Protected Areas and International Environmental Law. The Netherlands, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007. P. 17.

институциональных инструментов, которые способствуют созданию и поддержки трансграничных экологических и других природоохранных коридоров, и сетей на всем континенте. Примером может служить Конвенция по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР) (22 сентября 1992 г.), которая содействует образованию региональных сетей морских охраняемых районов в целях сохранения биоразнообразия.

Директива ЕС по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры и Директива по диким птицам вместе с Бернской конвенцией об охране дикой фауны и флоры, и природных сред обитания (1979), являются краеугольным камнем в природоохранной политике Европы. Эти директивы образуют правовую основу европейской программы *Nature*-2000. В ст.3, Директивы ЕС по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры юридически закреплено создание комплексной европейской экологической сети специальных областей сохранения (на основе специального списка защищаемых территорий, определяемых каждым из государств-членов).

В 1998 году под эгидой Бернской конвенции была создана так называемая «Изумрудная сеть» территорий особого природоохранного значения на территориях стран-членов конвенции, но нечленов ЕС, которые не могут руководствоваться программой *Nature*-2000 Европейского союза. Основная цель Изумрудной сети состоит в выявлении и сохранении ключевых территорий, а также в содействии созданию национальных сетей охраняемых территорий.

25 октября 1995 г. министры из 54 стран региона ЕЭК ООН одобрили Общеевропейскую стратегию в области биологического и ландшафтного разнообразия, которая предусматривала создание Пан-европейская экологической сети. Цель Стратегии – поддерживать и улучшать состояние европейского биологического и ландшафтного разнообразия. В процессе создания Пан-европейской экологической сети решаются следующие задачи:

– сохранение всего комплекса экосистем, сред существования, видов и их генетического разнообразия, а также ландшафтов европейского значения;

– обеспечение достаточной «пространственности» природных сред для сохранения видов;

– создание условий для расселения и миграции видов;

– обеспечение возобновления компонентов ключевых экосистем, которые подверглись разрушению;

– защита систем от потенциальных негативных факторов.

Правовыми принципами для определения природных ядер европейского значения являются: программа *Nature*-2000 в рамках директив Европейского союза охраны птиц и сохранения ареалов, Бернская, Боннская и Рамсарская конвенции; биогенетические резерваты и некоторые природоохранные территории, которые удостоены Европейского диплома[9].

Таким образом, вопрос международного сотрудничества в области урегулирования проблем по сохранению и защите трансграничных охраняемых территорий получил определенное развитие во многих международных конвенция и директивах. Вместе с тем отмечается недостаток правовых механизмов на региональном уровне, которые должны будут строиться на основе договоров между отдельными государствами с учетом экологической сети данных государств. При этом объектом международного сотрудничества продолжают выступать, в первую очередь ключевые объекты, представляющие трансграничные охраняемые природные территории, без учета других элементов экологической сети, как например ее средообразующие или природно-антропогенные элементы, которые во многом определяют общее состояние трансграничных охраняемых природных территорий.

[9] Lausche B. Guidelines for Protected Areas Legislation. IUCN, Gland, Switzerland, 2011. P. 276.

ПРОБЛЕМАТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ОТХОДОВ И ИХ УТИЛИЗАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Солнцев Александр Михайлович

кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой международного права Российского университета дружбы народов

Объем производимых электронных и электротехнических отходов (так называемых «э-отходы» или «e-waste») быстро растет в связи с широким использованием оборудования как в развивающихся, так и в развитых странах мира. Э-отходы – это, в частности, различного рода выработавшие свой ресурс или вышедшие из строя бытовые приборы, компьютеры, смартфоны. Приведем некоторые статистические данные. Объем э-отходов, произведенных в мире в 2005 г., составил 40 миллионов тонн, а в 2012 г. – 48,9 миллионов тонн э-отходов. Объем э-отходов в Европейском союзе оценивался в 8,3–9,1 миллиона тонн в 2005 г., и ожидается, что этот показатель достигнет 12,3 миллиона тонн в 2020 г.[1]

В настоящее время э-отходы экспортируются в страны, где маловероятно наличие инфраструктуры и социальных систем защиты для предотвращения ущерба здоровью людей и окружающей среде, что происходит в силу таких факторов, как более низкая стоимость экспорта по сравнению с затратами на регулирование отходов внутри страны; доступность рынков сырья или объектов для рециркуляции, а также месторасположение производителей электротехнического и электронного оборудования. В то же время есть примеры реально работающих предприятий по рециркуляции в развитых странах и странах с переходной экономикой, которые занимаются ремонтом, восстановлением и рециркуляцией использованного оборудования и э-отходов экологически обоснованным образом[2]. Вместе с тем в некоторых случаях условия вне таких

---

[1] Huisman J. Waste Electrical and electronic Equipment (WEEE) Handbook. Woodhead Publishing, 2012.

[2] Например, предприятие по утилизации бытовой техники «UKO» функционирует в Подмосковье. За несколько лет это предприятие стало серьезным игроком на рынке и последние два года утилизирует технику, которую собирает сеть «Эль-

объектов, например, на заключительных этапах обращения с отходами, могут не обеспечивать экологически обоснованного регулирования.

По данным ЮНЕП около 20 млрд дол. оценивается объем нелегальной мировой торговли э-отходов, его переработки и захоронения[3]. ЮНЕП считает отсутствие должного контроля в этой сфере серьезным фактором риска для здоровья. Как считают эксперты, 60–90 % таких отходов становятся объектом незаконной коммерции или перерабатываются и захораниваются без надлежащего контроля. Учитывая, что 1 тонна электронного мусора стоит на «черном рынке», по оценкам Интерпола, порядка 500 дол., речь идет о мировом нелегальном бизнесе (объемом 12,5–18,8 млрд дол.).

Хотя экспорт опасных отходов из государств-членов ЕС и ОЭСР запрещен в государства-нечлены, тем не менее, по свидетельству экспертов, «тысячи тонн электронных отходов фальшиво декларируются в качестве подержанных товаров и экспортируются из развитых стран в развивающиеся»[4]. При этом используются различные контрабандные методы – от организованных перевозок на грузовиках через страны Европы и Северной Америки до использования крупных контрабандистских «хабов» в Южной Азии и контейнерных перевозок по морю.

Главными получателями ядовитого груза для захоронения или, иногда, для переработки являются Африка (преимущественно, Нигерия, Гана, Кения и Кот-д'Ивуар) и Азия (Китай, Пакистан, Индию, Бангладеш и Вьетнам). Так, например, ежегодно на свалках в Кении оказывается 17 тыс. тонн электронных отходов. Особенно беспокоит ситуация на несанкционированной свалке «Дандора», которая находится всего в 8 км от Найроби. Туда ежедневно свозится около 2 тонн электронных отходов, содержащих свинец и ртуть, которые загрязняют почву и воздух вокруг свалки. Эксперты ЮНЕП провели исследование, в котором приняли участие около 300 школьников, проживающих в районах неподалеку от свал-

---

[3] Illegally Traded and Dumped E-Waste Worth up to $19 Billion Annually Poses Risks to Health, Deprives Countries of Resources, Says UNEP report Tue, May 12, 2015. URL http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=26816&ArticleID=35021#sthash.OcXbktlD.dpuf

[4] Ibid.

ки. Около 50 % из них страдали от респираторных заболеваний, а у 30 % были обнаружены изменения крови, что указывает на отравление тяжелыми металлами[5].

Для борьбы с э-отходами разрабатываются инновационные технические решения. Например, извлечение ценных металлов и других заключенных в электронных изделиях веществ для целей их повторного использования может сократить объемы электронного мусора. Возвращение в оборот может не только уменьшать негативное воздействие на окружающую среду, но также создавать рабочие места и стать источником доходов[6].

В большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой недостаточно возможностей для регулирования опасных веществ и э-отходов. Например, в отношении неофициальных предприятий, занимающиеся рекуперацией (процесс извлечения полезных компонентов для их повторного применения) в Азии, можно отметить, что имеются подтверждения того, что такая практика осуществляется при эксплуатации труда детей и женщин, которые вываривают печатные платы, сжигают кабели и погружают оборудование в токсичные кислоты, чтобы извлечь драгоценные металлы, такие как золото[7], что ведет к нанесению вреда этим детям и женщинам и их семьям и сообществам, а также к ухудшению состояния окружающей среды. Более того, методы, используемые в негосударственном секторе, не только наносят вред здоровью человека и окружающей среде; зачастую такие методы неэффективны в рекуперации ценных ресурсов, что ведет к невозможности дальнейшего использования таких ценных ресурсов, как металлы, имеющие очень большое значение. Даже регулирование неопасных отходов может нанести значительный вред здоровью человека и окружающей среде, если оно не осуществляется экологически обоснованным образом.

Э-отходы содержат ценные материалы, которые могут быть рекуперированы для рециркуляции, включая железо, алюминий,

---

[5] Новости ООН. «Электронные отходы угрожают Кении». URL: http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=21699#.VgUtKBHtmkp

[6] Waste Crime – Waste Risks: Gaps in Meeting the Global Waste Challenge. http://www.grida.no/publications/rr/waste-crime.

[7] Schmidt Ch. W. Unfair trade: e-waste in Africa // Environmental Health Perspectives. 2006. Vol. 114. № 4. P. 232–235.

медь, золото, серебро, платину, палладиум, индий, галлий и редкоземельные металлы, что способствует устойчивому регулированию ресурсов. Добыча всех этих металлов из недр Земли оказывает значительное экологическое воздействие. Напротив, рекуперация и использование таких отходов в качестве источника сырья может повысить эффективность использования природных ресурсов и содействовать сохранению энергии и сокращению выбросов парниковых газов при условии применения адекватных технологий и методов. Во многих случаях производители оборудования и его поставщики создают региональные предприятия, оснащенные специализированным оборудованием и укомплектованные квалифицированным персоналом, которые необходимы для проверки, ремонта, восстановления и реконструкции использованного оборудования экологически обоснованным образом. Поскольку эти объекты имеются не во всех странах, может возникать необходимость перевозки использованного оборудования, предназначенного для ремонта, восстановления и повторного производства, через международные границы для доставки на соответствующие предприятия по ремонту и восстановлению оборудования перед его повторным использованием.

Прямое повторное использование или повторное использование после ремонта или восстановления может еще более способствовать устойчивому развитию. Повторное использование продлевает срок службы оборудования, что снижает степень воздействия на окружающую среду ресурсоемкого процесса производства оборудования. В силу сниженной стоимости подержанного оборудования повторное использование также может давать доступ к такому оборудованию тем слоям общества, которые в противном случае не имели бы такого доступа. Однако ненадлежащее обращение с оборудованием может оказывать негативное воздействие и зачастую ведет к удалению оборудования при замене и выбраковке его частей. Недостаточно четкое определение того, когда бывшее в употреблении оборудование является отходами, а когда нет, привело к возникновению ряда ситуаций, когда такое оборудование экспортировалось, в частности, в развивающиеся страны якобы для повторного использования, а в итоге значительная доля таких товаров, по сути, оказывалась непригодна для дальнейшего использования или была непригодна для продажи, в результате

чего такое оборудование приходилось удалять в развивающейся стране как отходы.

В связи с этим необходимо принимать нормативно-правовые акты на международном и национальном уровне. Сегодня в некоторых стран и регионах мира стали принимать такие юридические акты, направленные на обращение с э-отходами. В результате принятия Директивы ЕС по ограничению использования некоторых опасных веществ в электротехническом и электронном оборудовании (RoHS)[8] и других аналогичных актов за последние годы использование опасных веществ в различном электротехническом и электронном оборудовании значительно сократились или было исключено. Однако некоторые виды э-отходов все еще могут содержать некоторые опасные вещества, такие как свинец, кадмий, ртуть, СОЗ, асбест и ХФУ, которые создают риск для здоровья человека и окружающей среды в случае их ненадлежащего удаления и рециркуляции, и их экологически обоснованное регулирование требует особого внимания.

---

[8] Директива 2002/95/ЕС от 27.01.2003 г. Данная директива ограничивает использование потенциально опасных элементов в электротехническом и электронном оборудовании и в производстве шести опасных веществ: свинец, ртуть, кадмий, шестивалентный хром, полибромированные бифенилы, полибромированные дифениловые эфиры. Директива RoHS устанавливает точные пределы допустимых концентраций, соблюдение которых обязательно, в отличие, например, от некоторых других директив, которые лишь рекомендуют придерживаться некоторых безопасных значений. Директива RoHS распространяет своё действие не только на территорию ЕС, но и на тех производителей электронного и электрического оборудования за пределами стран ЕС, в том случае, если их продукция предназначена для стран ЕС. Директива RoHS распространяется на следующие категории продукции: бытовая техника, телекоммуникационное оборудование и оборудование информационной техники, потребительская электроника, осветительная аппаратура, электрические инструменты, игрушки, товары для досуга и спортивные товары, торговые автоматы, лампы накаливания. В июле 2011 г. была принята директива 2011/65/EU (RoHS 2). После вступления в силу новой Директивы, надзорные органы ЕС усиливают контроль за размещаемой продукцией, подпадающей под Директиву, на внутреннем рынке ЕС. Продукция, не имеющая подтверждающей документации (соответствие RoHS), не будет допущена к размещению на территории стран членов Европейского Союза. В новой и старой директивах имеются некоторые различия. При экспорте в страны Европейского Союза, признаются исследования на соответствие Директивы RoHS только тех лабораторий, которые имеют аккредитацию согласно международному стандарту IEC 62321.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. направлена на обеспечение охраны здоровья человека и окружающей среды от негативных последствий, обусловленных образованием, регулированием, трансграничной перевозкой и удалением опасных и других отходов. Данная Конвенция применима к э-отходам, но для повышения эффективности ее работы требуется решить ряд существенных вопросов.

В п. 1 ст. 2 Базельской конвенции отходы определяются как «вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства». В пун. 4 этой статьи удаление определяется как «любая операция, определенная в приложении IV» к Конвенции. В пун. 8 экологически обоснованное регулирование опасных или других отходов определяется как «принятие всех практически возможных мер для того, чтобы при использовании опасных или других отходов здоровье человека и окружающая среда защищались от возможного отрицательного воздействия таких отходов».

В п. 1 ст. 4 Базельской конвенции предусмотрена процедура, в соответствии с которой Стороны, осуществляя свое право на запрещение импорта опасных или других отходов с целью удаления, информируют другие Стороны о своем решении. Пункт 1 a) гласит: «Стороны, осуществляя свое право на запрещение импорта опасных или других отходов с целью удаления, информируют другие Стороны о своем решении согласно статье 13». Пункт 1 b) гласит: «Стороны запрещают или не разрешают экспорт опасных и других отходов в направлении Сторон, которые ввели запрет на импорт таких отходов, если они получили об этом уведомление согласно подпункту a) выше».

В п. 2 (a, e, g) ст. 4 содержатся ключевые положения Базельской конвенции в отношении экологически обоснованного регулирования, трансграничной перевозки, сведения к минимуму производства отходов и удаления отходов, обеспечивающих сведение к минимуму последствий для здоровья человека и окружающей среды. В той мере, в какой это соответствует их экологически обоснованному и эффективному использованию, опасные и другие отходы должны удаляться в государстве, где эти отходы были произве-

дены (преамбула, п. 8). Трансграничные перевозки подобных отходов из государства их производства в любое другое государство должны разрешаться только при их осуществлении в условиях, не создающих угрозы для здоровья человека и окружающей среды (преамбула, п. 9). Кроме того, трансграничные перевозки подобных отходов разрешаются только если: a) такие экспортируемые опасные или другие отходы используются экологически обоснованным образом в государстве импорта или других государствах (ст. 4, п. 8); b) удовлетворено одно из следующих условий (ст. 4, п. 9): i) государство экспорта не располагает техническими возможностями и необходимыми объектами, мощностями или подходящими местами для удаления таких отходов экологически обоснованным и эффективным образом; или ii) такие отходы необходимы государству импорта в качестве сырья для предприятий по рециркуляции или рекуперации; или iii) такая трансграничная перевозка отвечает иным критериям, определенным Сторонами.

Любые трансграничные перевозки опасных и других отходов подлежат предварительному письменному уведомлению со стороны страны экспорта и предварительному письменному согласию со стороны стран импорта и, где это применимо, транзита (ст. 6, п. 1–4). Стороны запрещают экспорт опасных и других отходов, если страна импорта запрещает импорт таких отходов (ст. 4, п. 1 b)). Некоторые страны, среди прочего, осуществили запреты на национальном уровне согласно решению III/1, включая поправку к Конвенции, запрещающую экспорт опасных отходов из стран ОЭСР/ЕС и Лихтенштейна в страны, не присоединившиеся к приложению VII, которые еще не вступили в силу. В Базельской конвенции предусмотрено также, что информация, касающаяся любой предлагаемой трансграничной перевозки, должна представляться на общепринятом бланке уведомления (ст. 4, п. 2 f) и что одобренная партия груза должна сопровождаться документом о перевозке от пункта, из которого начинается трансграничная перевозка, до места удаления (ст. 4, п. 7 c)).

Кроме того, опасные или другие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, должны упаковываться, маркироваться и транспортироваться в соответствии с международными правилами и нормами (ст. 4, п. 7 b)).

Когда трансграничная перевозка опасных или других отходов, на которую заинтересованные государства дали согласие, не может быть завершена, государство экспорта обеспечивает, чтобы эти отходы были возвращены экспортером в государство экспорта, если иные возможности удаления отходов экологически обоснованным образом не могут быть найдены (ст. 8). В случае незаконного оборота, считающегося таковым (в соответствии с определением в п. 1 ст. 9) на основании поведения экспортера или производителя, государство экспорта обеспечивает, чтобы эти отходы: a) были возвращены назад экспортером или производителем либо, при необходимости, самим государством экспорта на свою территорию; или, если это практически нецелесообразно; b) были удалены иным способом в соответствии с положениями Конвенции (ст. 9, п. 2).

Трансграничные перевозки опасных или других отходов между Стороной Базельской конвенции и государством, не являющимся ее Стороной (ст. 4, п. 5), не допускаются, если не заключены двусторонние, многосторонние или региональные соглашения в соответствии с требованиями ст. 11 Базельской конвенции.

Конвенция определяет отходы как «вещества или предметы, которые удаляются или предназначены для удаления или должны удаляться в соответствии с положениями национального законодательства» (ст. 2, п. 1). В п. 4 ст. 2 удаление означает «любую операцию, определенную в приложении IV к настоящей Конвенции». Важно отметить, что национальные положения, касающиеся определения отходов, могут различаться и поэтому один и тот же материал может считаться отходами в одной стране, но не считаться отходами в другой стране.

В Конвенции опасные отходы определяются как «отходы, входящие в любую категорию, указанную в приложении I, за исключением случаев, когда они не обладают никакими из свойств, перечисленных в приложении III; (определение содержится в п. 1 a) ст. 1) и отходы, которые не охватываются п. 1 a), но которые определены или считаются опасными в соответствии с внутренним законодательством государства экспорта, импорта или транзита, являющегося Стороной» (определение содержится в п. 1 b) ст. 1). Следовательно, определение опасных отходов включает в себя внутреннее законодательство таким образом, что материалы, счи-

тающиеся опасными отходами в одной стране, но не в другой стране, определяются как опасные отходы в соответствии с Конвенцией. Конвенция также требует, чтобы Стороны информировали другие Стороны через секретариат о своих национальных определениях опасных отходов (ст. 3). Предоставление подробной и конкретной информации о национальном определении опасных отходов может позволить избежать двусмысленности в отношении применения национальных определений.

Для содействия в разграничении опасных отходов и неопасных отходов в целях п. 1 а) ст. 1 в Конвенцию были включены два приложения. В приложении VIII перечислены отходы, которые считаются опасными в соответствии с п. 1 а) ст. 1 Конвенции, если только они не обладают какими-либо свойствами, перечисленными в приложении III. В приложении IX перечислены отходы, которые не являются отходами, подпадающими под действие п.1 а) ст. 1, если только они не содержат материал, фигурирующий в приложении I, в том объеме, при котором проявляется какое-либо из свойств, перечисленных в приложении III. И приложение VIII, и приложение IX содержат перечни различных типов э-отходов.

Когда э-отходы считаются опасными отходами в соответствии с п. 1 а) ст. 1 Конвенции или в соответствии с национальным законодательством (п. 1 b) ст. 1), должны соблюдаться национальные запреты на импорт или экспорт. В отношении э-отходов, которые не считаются опасными, Базельская конвенция не предусматривает специальной процедуры. Тем не менее, некоторые Стороны предусмотрели определенные процедуры, которые применяются и в таких случаях, например, порядок трансграничной перевозки отходов, относящихся согласно праву ЕС[9] к «зеленому списку» или порядок инспекции рециркулируемых материалов перед перевозкой, применяемый в Китае[10].

---

[9] Постановление (ЕС) № 1013/2006 о перевозке отходов и постановление (ЕС) № 1418/2007 об экспорте в целях рекуперации определенных видов отходов, указанных в приложении III или III A к постановлению (ЕС) № 1013/2006, в определенные страны, к которым не применяется решение ОЭСР о контроле за трансграничной перевозкой отходов (см.: http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/legis.htm).

[10] Инспекции перед транспортировкой рециркулируемых материалов проводятся Главным управлением контроля качества, инспекции и карантина Китая (ГУК-

В случае если компетентный орган, участвующий в трансграничной перевозке э-отходов, считает конкретное изделие опасными отходами в соответствии со своим национальным законодательством, при этом другие органы придерживаются иного мнения, применяется порядок контроля, касающийся опасных отходов. Такой же механизм предлагается в случае расхождения мнений между компетентными органами при оценке того, является ли оборудование опасными отходами. В этих случаях будут задействованы применимые процедуры, относящиеся к трансграничной перевозке отходов. Если будет задействован данный подход и не будут выполнены применимые процедуры, перевозка будет считаться незаконной. Следует отметить, что в некоторых случаях решение о классификации использованного оборудования, предназначенного для ремонта или восстановления, в качестве опасных отходов может привести к введению запрета на экспорт или импорт такого оборудования в рамках национального законодательства или во исполнение предусмотренного Конвенцией запрета на торговлю со странами, не являющимися Сторонами.

Отдельные Стороны могут рассматривать использованное оборудование, предназначенное для ремонта, восстановления или модернизации, как отходы, в то время как другие Стороны могут не считать его таковыми. Следует отметить, что в некоторых случаях решение о классификации использованного оборудования, предназначенного для ремонта или восстановления, в качестве опасных отходов может привести к введению запрета на экспорт или импорт такого оборудования в рамках национального законодательства или во исполнение предусмотренного Конвенцией запрета на торговлю со странами, не являющимися Сторонами.

Однако, если в соответствии с пун. 1 ст. 2 Базельской конвенции и национальным законодательством, ни одна из Сторон, участвующих в трансграничной перевозке, не решила, что использованное оборудование, направляемое для ремонта или восстановления в страну-импортер, квалифицируется как опасные отходы,

---

КИК). Информация о порядке проведения инспекций приведена на веб-сайте Группы по сертификации и инспекции Китая (ГСИК), которая уполномочена проводить эту процедуру в различных странах мира, например, на веб-сайте европейского отделения ГСИК. URL: http://www.ccic-europe.com.

то процедура контроля Базельской конвенции применяться не будет.

Инспекции должны проводиться компетентными органами государственной власти на объектах и во время перевозки. Владельцы использованного оборудования, которые организуют перевозку, должны обеспечить, чтобы оно было укомплектовано надлежащей сопроводительной документацией и было надлежащим образом защищено от повреждения при перевозке, погрузке и разгрузке, в частности за счет достаточной упаковки или надлежащего размещения груза, с тем чтобы продемонстрировать, что указанные изделия не являются э-отходами.

Если отсутствует подтверждение того, что изделие является использованным оборудованием и не является э-отходами, представленное в виде надлежащей документации, и соответствующая защита от повреждения при перевозке, погрузке и разгрузке, в частности за счет достаточной упаковки и надлежащего размещения груза, что является обязанностью владельца, который организует перевозку, то соответствующие государственные органы власти должны провести рассмотрение, является ли изделие потенциально опасными э-отходами, и при отсутствии согласия в соответствии с требованиями Базельской конвенции должны прийти к предварительному заключению, что данный случай экспорта представляет собой незаконную перевозку, как указано в п. 9 Конвенции. В этих обстоятельствах соответствующие компетентные органы обязаны соблюдать положения возврата, предусмотренные ст. 9. Незаконную перевозку следует считать уголовным преступлением в соответствии с п. 3 ст.4 Конвенции.

Учитывая вышеприведенный анализ положений Базельской конвенции представляется важным скорейшее принятие в дополнение к Базельской конвенции Руководящих принципов трансграничной перевозки отходов электротехнического и электронного оборудования (э-отходов) и использованного электротехнического и электронного, в частности, касающиеся проведения различия между отходами и неотходами в соответствии с Базельской конвенцией.

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Устименко Ольга Сергеевна

студент Юридического института Российского университета дружбы народов 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.

Чрезвычайно важно в век развития глобальной индустрии, науки и техники не забывать о традициях, которые передавались на протяжении веков из поколения в поколение многочисленными народами, населяющими земной шар[1]. Но помимо традиций культурных и связанных с творчеством существуют ещё традиции бытовые, связанные с обеспечением жизни людей на той или иной территории[2].

Среди них особое место занимает так называемое традиционное природопользование – способ эксплуатации природных ресурсов коренными народами, устоявшийся в практике как неотъемлемый элемент специфической формы ведения хозяйства. Право на традиционное природопользование относят к экологическим правам коренных народов. Особое внимание в свете данной проблематики стоит уделить обоснованию сохранения традиционного природопользования и способам регулирования подобных отношений на практике.

Права коренных народов закреплены в ст. 29 Декларации ООН о правах коренных народов[3] (принята 13 сентября 2007 г. на 62-й сессии Генеральной Ассамблеей ООН). Они рассматриваются также и в других документах ООН, в том числе в Конвенции МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»[4] (принята 27 июня 1989 г.) и Кон-

---

[1] Гарипов Р.Ш. Защита коренных народов в международном праве. Казань: Центр инновационных технологий, 2012. С. 207.

[2] Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р., Солнцев А.М. Международно-правовые основы защиты меньшинств и коренных народов: учебник. М.: РУДН, 2015.

[3] Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г. // Московский журнал международного права. 2007. № 4. С. 310–324.

[4] Конвенция МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г. // Международные акты о правах

венции о биологическом разнообразии, принятой в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г. (ст. 8(j)[5]).

Коренные народы – это хранители культурного разнообразия среди всего населения земного шара. Их образ жизни и связанные с ним традиции во многом обусловлены биологическим и природным разнообразием тех районов, где они проживают. Народы в течение длительного времени копят информацию о территории, которую они населяют. Таким образом, они обладают важными экологическими знаниями, утрата которых при сокращении численности того или иного народа грозит потерей накопленного многолетнего опыта. С другой стороны, резкий отрыв народа от традиционной территории проживания вследствие оказания какого-либо вида воздействия приводит к утрате коренным народом той исконно принадлежащей ему земли и тех связанных с ней традиций, без которых народ теряет свою самобытность.

Наиболее важным органом системы ООН, занимающимся проблемами коренных народов, является Постоянный форум по проблемам коренных народов.

Состоявшаяся в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г. Конференция ООН по окружающей среде и развитию стала важным событием для коренных народов, в том числе с точки зрения защиты их прав, связанных с окружающей средой. Участники Конференции признали, что коренные народы и их общины играют важнейшую роль в рациональном использовании и освоении окружающей среды[6]. Статья 8(j) Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., принятой на Конференции в Рио, рассматривается как основное положение по вопросу коренных народов и их права на традиционное природопользование (в области биологических ресурсов). В ней содержится призыв к Договаривающимся Сторонам уважать, сохранять и поддерживать знания, нововведения и практику коренных и местных общин, имеющие значение для сохранения и

человека: сборник документов. Изд. второе, доп. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 2002. С. 242.

[5] Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. // СЗ РФ. 1995. No 8. Ст. 601.

[6] Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-Де-Жанейро) от 14 июня 1992 г. // Международное экологическое право в документах / сост. Т. Гусейнов. Баку: Изд-во «Чашыоглы», 2007. С. 9.

устойчивого использования биологического разнообразия, с учетом национального законодательства.

Требуется, чтобы соответствующие общины коренных народов на справедливой основе участвовали в использовании выгод, вытекающих из применения традиционных знаний и практики.

Особый интерес вызывает механизм реализации положения о защите прав коренных народов на традиционное природопользование.

Многие международные соглашения по защите отдельных видов животных в целях сохранения биологического разнообразия на планете и, порой, спасения вымирающих видов, строго ограничивают либо объём вмешательства человека в использование этого биоресурса, либо возможность подобного вмешательства. Но примечателен тот факт, что в подобных соглашениях часто можно найти исключение из правил, которое делается для коренных народов: в качестве примера ниже будут приведены некоторые положения Временной конвенции «О сохранении котиков северной части Тихого океана» от 9 февраля 1957 г., в частности ст. 7[7].

Положения Конвенции не применяются к коренным народам оговариваемого региона: индейцам, айнам, алеутам и эскимосам, проживающим на определённой указанной территории и традиционно занимающимся морской охотой на котиков. Охота допускается в челноках при соблюдении условий, которые позволят сказать нам о том, что этот вид охоты является традиционным для этого коренного народа и представляет собой основу его существования.

Морская охота допускается при условии, что она не модернизируется со временем в силу сохранения коренным народом своих традиций как в области передвижения: лодки приводятся в движение исключительно веслами, гребками или парусами, так и в области применения оружия на охоте: способ непременно должен быть традиционным для этого народа (т.е. без употребления огнестрельного оружия).

---

[7] Временная Конвенция о сохранении котиков северной части Тихого океана. Вашингтон. 9 февраля 1957 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX. М., 1960. С. 162–171.

Необходимо также условие, при котором добываемый биоресурс будет использоваться не в коммерческих целях (например, для перепродажи туристам или третьим лицам по контракту на поставку шкур), а сугубо для поддержания жизни и быта коренного народа.

Как мы видим, оговорки в части дополнительных условий (когда недостаточно простого указания на статус коренного народа) являются способом предотвращения всевозможных видов злоупотреблений в области охоты.

Другой пример подобной оговорки мы видим в Соглашении о сохранении белых медведей 1973 г[8].

Добыча белых медведей запрещается, кроме случаев, указанных в ст. 3 соглашения, где среди прочих условий содержится разрешение на добычу местным населением с использованием традиционных методов охоты и порядке осуществления своих традиционных прав и в соответствии с законодательством Стороны соглашения. В этом положении нет прямого указания на термин «коренные народы», но, тем не менее, есть указание на традиционный вид охоты и традиционные права. Действительно, обычно так выражается способ обеспечения жизни населения, а не средство получения выгоды при коммерческой реализации убитого животного.

Сохранение и поощрение традиционных способов использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями, которые совместимы с требованиями сохранения или устойчивого использования необходимы для выживания культур, поскольку конкретные виды являются основой духовной и экономической жизни многих коренных народов. Особенностью коренных народов является глубокая, органичная связь образа жизни и культуры с природной средой.

Коренной народ с его жизненным укладом представляет собой элемент природной среды в месте традиционного проживания. Изменения в ней с наибольшей вероятностью приведут к вымиранию коренного народа в силу наличия тесной привязанности его к

---

[8] Соглашение о сохранении белых медведей (Осло, 15 ноября 1973 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII,. М., 1978.

данной экосистеме. Традиционное природопользование предполагает разумное и рациональное потребление природных ресурсов и включается в природные экосистемы как естественный элемент[9].

Из всего вышесказанного можно сделать вывод. Для коренного народа право на окружающую среду – это право на жизнь или на выживание. Взаимосвязь природы и человека проявляется не в потребительском отношении человека к предоставленным ему ресурсам, а в признании факта невозможности его существования в отсутствие таковых. В связи с этим реализация механизмов по поддержанию и защите традиционного природопользования является неоспоримым условием сохранения не только традиций коренных народов, но и самих коренных народов как таковых.

[9] См.: Горбунов С.Н. Права коренных народов на благоприятную окружающую среду: дис. … канд. юрид. наук: М., 2001.

ОХРАНА АРКТИЧЕСКИХ ЭКОСИСТЕМ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Хлуденева Наталья Игоревна

ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, Москва, ул., Большая Черемушкинская, д. 34; khludeneva@mail.ru

Проблемы охраны окружающей среды Арктики попали в фокус пристального внимания мирового сообщества в конце XX – в начале XXI в. При этом в повестке дня мировой политики все активнее поднимаются вопросы, связанные с глобальным изменением климата Арктики, сохранением ее биоразнообразия, использованием энергетического потенциала Арктики. В последние годы темой особого внимания стала проблема организации на глобальном и национальном уровнях эффективного управления в сфере охраны окружающей среды Арктики. Решение перечисленных и иных проблем устойчивого развития Арктического региона возможно только с помощью действенного правового инструментария.

Вопросы сохранения и защиты окружающей среды Арктики регламентируются как международным правом окружающей среды, так и национальными экологическими законодательствами арктических государств (России, Дании, Канады и др.).

На международно-правовом уровне проблематика охраны окружающей среды Арктики (отдельных ее компонентов) от различных видов негативного воздействия в той или иной степени затрагивается в универсальных международных соглашениях[1]. В

[1] Речь в данном случае идет о таких международных соглашениях как: Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения моря нефтью 1969 г., Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Декларация Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, 1972 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция о биологическом разнообразии

них закрепляются общие природоохранные требования, в полной мере применимые к области охраны уникальных арктических экосистем. Таковы, в частности, меры по борьбе с загрязнением морской среды в результате сбросов отходов, закрепленные в Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, предусмотренные Конвенцией о биологическом разнообразии 1992 г., и др.

Международный правовой режим сохранения и защиты окружающей среды Арктики дополняют также правовые средства, закрепленные в региональных международных соглашениях, заключенных арктическими государствами[2]. Такие соглашения, как правило, развивают положения универсальных международных договоров в целях обеспечения учета природных и иных особенностей Арктического региона, организации эффективного сотрудничества арктических государств по вопросам охраны окружающей среды Арктики.

В целом, следует отметить, что существующие международно-правовые способы и средства охраны окружающей среды позволяют решать многие задачи охраны экосистем Арктики, в числе которых предотвращение загрязнения арктической морской среды, охрана особо чувствительных морских районов Арктики, сохранение арктической флоры и фауны.

Ключевую роль в обеспечении правовой охраны окружающей среды Арктики играют национальные системы законодательства арктических государств, регламентирующие различные аспекты внутригосударственной деятельности в области охраны окружающей среды Арктики – предотвращение загрязнения арктической морской среды из различных источников, создание аркти-

---

1992 г., Рамочная Конвенция ООН по изменению климата 1992 г., Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., Киотский протокол 1997 г. к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата 1992 г., Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г. и др.

[2] См., например, Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г., Соглашение о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике 2013 г.

ческих морских и приморских особо охраняемых природных территорий, предотвращение негативного воздействия на арктические биологические ресурсы, содействие эффективному участию коренного населения в рациональном использовании и охране окружающей среды Арктики и др.

Многие из обозначенных направлений национальной государственной деятельности в области охраны окружающей среды Арктики фиксируются и в российской юридической системе, правда, специального законодательного акта, устанавливающего особенности правового режима охраны арктических экосистем в Российской Федерации нет[3].

Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды и природопользования российской Арктики, осуществляется на основе целого ряда законодательных и иных нормативных правовых актов, входящих в систему экологического (природоохранного и природоресурсного) законодательства России. Речь в данном случае идет как о нормативных правовых актах, принятых на федеральном уровне[4], так и нормативных правовых актах приарктических субъектов

---

[3] Следует отметить, что попытки принять федеральный закон об арктической зоне Российской Федерации предпринимались в течение последних пятнадцати лет неоднократно (в 1998 г. был подготовлен проект федерального закона № 98061514-2 «Об арктической зоне Российской Федерации» (внесен в Государственную Думу Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), в 1999 г. – проект федерального закона № 99042910-2«Об арктической зоне Российской Федерации» (внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), в 2013 г. – проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» подготовлен Министерством регионального развития Российской Федерации (до стадии внесения на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект не дошел). Однако пока такой федеральный закон в системе законодательства Российской Федерации не появился. Отчасти, это обусловлено трудностями, которые связаны с разработкой и формулированием правоположений, призванных отразить специфические особенности Арктической зоны Российской Федерации, оказывающие влияние на формирование государственной политики в Арктике.

[4] Речь в данном случае идет о Водном, Лесном, Земельном кодексах Российской Федерации, о федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире», «Об экологической экспертизе», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежа-

Российской Федерации[5], поскольку вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В нормативных правовых актах обширного экологического законодательства с разной степенью детализации закрепляются природоохранные требования нашего государства к осуществлению любой деятельности, которая оказывает или может оказать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду (ее компоненты), а также определяются инструменты государственного регулирования воздействия на окружающую среду (природоохранное нормирование, экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование, государственный экологический мониторинг, государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды и др.). Все предусмотренные экологическим законодательством Российской Федерации общие природоохранные способы и средства, потенциально применимы и для целей охраны арктических экосистем.

Следует отметить, что в последние годы экологическое законодательство России пополнилось целым рядом правовых норм, призванных повысить эффективность правовой охраны окружающей среды в нашей стране, в том числе и охраны окружающей среды российской части Арктики. В частности, в целях обеспече-

---

щей зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», о Законе РФ «О недрах», об Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, о Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года и др.

[5] См., например, Закон Красноярского края от 20 сентября 2013 г. № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июня 2008 г. № 53-ЗАО «Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Архангельской области от 23 июня 2005 г. № 66-4-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Архангельской области» и др.

ния экологической безопасности от возможных разливов нефти при ее добыче на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и территориальном море был принят Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», который установил новые обязанности для организаций, осуществляющих деятельность на морских акваториях[6].

Совсем недавно в системе экологического законодательства России произошли серьезные изменения, обусловленные принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Положениями указанного Федерального закона закрепляются новые требования к нормированию негативного воздействия на окружающую среду на основе технологических показателей, не превышающих технологические показатели наилучших доступных технологий, определяются направления и формы государственной поддержки хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, модернизируется институт платы за негативное воздействие на окружающую среду. Перечисленные и иные меры государственного регулирования охраны окружающей среды призваны повысить в ближайшем будущем, в том числе и эффективность охраны арктических экосистем.

---

[6] С 1 июля 2013 г. такие организации обязаны: 1) выполнять план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, 2) создать систему наблюдений за состоянием морской среды в районе осуществления своей деятельности (в том числе систему обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов), а также систему связи и оповещения о разливах нефти и нефтепродуктов, и обеспечить функционирование таких систем; 3) иметь финансовое обеспечение осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, включая возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным биологическим ресурсам, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов. Кроме того, с 2013 г. во всех вновь выдаваемых лицензиях на осуществление недропользования в Арктике фиксируются сведения о мерах, предусматривающих применение технологий и методов ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в ледовых условиях.

Однако, несмотря на то, что в арсенале экологического законодательства России присутствуют практически все известные лучшей международной и зарубежной природоохранной практике способы и средства эколого-правовой охраны, эффективный правовой режим охраны уязвимых арктических экосистем к настоящему времени не сформировался. Обладающий высоким природоохранным потенциалом инструментарий современного экологического права, играет зачастую второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды российской Арктики, обеспечивающей снижение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, возмещение вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам, предотвращение необратимых негативных изменений природной среды этого региона.

Так, оценка воздействия на окружающую среду реально проводится в нашей стране только в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду Арктики, обосновывающие документы и (или) документация которой являются объектом государственной экологической экспертизы. Оценка воздействия на окружающую среду российской Арктики иных видов деятельности в нашей стране в обязательном порядке не проводится.

Существенное сокращение в 2006 г.[7] перечня объектов государственной (а значит, и общественной) экологической экспертизы, привело к снижению роли экологической экспертизы в решении задачи по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду и этого региона России.

Почти не используется в природоохранной практике институт экологического страхования, слабо реализуется общественный контроль в области охраны окружающей среды на арктических территориях Российской Федерации.

---

[7] Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч. I). Ст. 5498.

Красноречивым свидетельством слабой эффективности действующего экологического законодательства является стремительное ухудшение качества окружающей среды Арктики – деградация естественных арктических экологических систем, загрязнение арктической морской среды, изменение и (или) уничтожение генетического фонда арктической флоры и фауны и иные негативные, часто необратимые изменения окружающей среды Арктики.

Анализ экологического законодательства России показывает, что формированию действенного правового режима охраны окружающей среды Арктики препятствует слабый учет в процессе принятия правовых решений, опосредующих развитие российских арктических пространств, климатических, географических и иных особенностей этих уникальных природных территорий. В действующем экологическом законодательстве Российской Федерации не определены условия установления и ключевые параметры особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктике, не закреплены специальные требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в российской части Арктики.

Сдерживает эффективность правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды Арктики, чрезмерная «мягкость» эколого-правовых требований, устанавливающих особенности проведения в Российской Федерации экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду и некоторых других инструментов природоохранного регулирования, носящих превентивный характер.

Представляется, что в целях совершенствования правовой охраны уязвимых арктических экосистем необходимо:

– определить правовые параметры особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктике;

– модернизировать институт экологической экспертизы, прежде всего за счет расширения перечня объектов такой экспертизы;

– установить юридическую ответственность за непроведение оценки воздействия на окружающую среду планируемой к осуществлению в Арктике хозяйственной и иной деятельности;

– внедрить в природоохранную практику экономическую оценку природных объектов и природно-антропогенных объектов, расположенных на территориях российской Арктики;

– закрепить особенности возмещения вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам;

– расширить меры экономического стимулирования деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации.

МЕСТО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА В ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Чхутиашвили Лела Васильевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Проблема эксплуатации природных ресурсов может стать фактором усиления конфликтов: как прямо, когда вооруженные конфликты связаны с владением и распределением доходов от эксплуатации природных ресурсов, так и косвенно, когда в развивающихся странах зависимость от природных ресурсов ведет к увеличению риска слабого управления и плохого экономического развития[1].

В настоящее время в качестве приоритета деятельности ООН в сфере окружающей среды выделяется организация международного сотрудничества по экологическим компонентам политики и действий для устойчивого развития, включая принятие юридических обязательств, а также обеспечения поддержки и ресурсов, которые предоставляют возможности для эффективного выполнения глобальных и региональных обязательств по охране окружающей среды[2].

Признание экологической безопасности в качестве одного из главных компонентов международной безопасности находит в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, которые вводят охрану окружающей среды в круг проблем, решение которых относится к необходимым условиям для жизни и благоприятного развития. Резолюция Генеральной Ассамблеи «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности»[3] подчеркнула необходимость

---

[1] Заседание Совета Безопасности. S/PV.5705. URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N07/393/39/PDF/N0739339.pdf?OpenElement (дата обращения 25.11.2009 г.).

[2] Environment and Human Settlements: Report of the Secretary-General. Document A/53/463. 1998. October, 6. URL: http://www.un.org/ga/president/61/follow-up/environment/Report-061098.pdf (дата обращения: 25.11.2009 г.).

[3] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (A/RES/42/93) «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности» от 07.12.1987 г.

укрепления устоев всеобщей безопасности на основе Устава и соблюдения общепризнанных принципов и норм. Она призывает государства сосредоточить свои усилия на обеспечении безопасности на равной основе для всех государств и во всех сферах международных отношений (п. 4).

Декларация об укреплении международной безопасности[4] требует от государств воздерживаться от любых мер, нарушающих суверенитет народов над природными ресурсами. Генеральная Ассамблея считает, что уважение прав человека и основных свобод и содействие их обеспечению в гражданском, политическом, экономическом, социальном и культурном аспектах, с одной стороны, и поддержание международного мира и безопасности, с другой, взаимно укрепляют друг друга.

С развитием международных отношений появляются новые предметные области в сфере окружающей среды, в частности, координация стратегий глобального наблюдения; экологически чистое, устойчивое и эффективное использование энергии; развитие устойчивого и продуктивного сельского хозяйства и сохранение биоразнообразия[5].

Обеспечение международной экологической безопасности требует не просто констатации факта существования экологических угроз, многие из которых приобрели хронический характер, но определения последствий, с которыми сопряжены данные проблемы, степень их остроты, вероятность необратимого характера негативных процессов.

Возможность наступления экологического ущерба тем выше, чем менее четким является представление о причинах его возникновения. Предупреждение наступления вреда для окружающей среды важнее, чем ликвидация вредных последствий. Эффективность международного управления в сфере охраны окружающей среды зависит от степени изученности и оценки экологических рисков и угроз для того, чтобы найти или создать средства для их предотвращения, уменьшения или преодоления.

---

[4] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (A/RES/42/92) «Рассмотрение осуществления Декларации об укреплении международной безопасности» от 07.12.1987 г.

[5] План действий «Группы восьми». Наука и технологии в целях устойчивого развития. Эвиан, 03.06.2003 г.

В подготовленном Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде исследовании «Глобальная экологическая перспектива» («Global environmental outlook») верно отмечено, что состояние окружающей среды продолжает ухудшаться и серьезные экологические проблемы по-прежнему взаимосвязаны с социально-экономическими условиями во всех странах мира.

В условиях ухудшающейся международной экологической обстановки миру необходим механизм защиты права граждан на экологически безопасную среду проживания, инструмент управления природопользованием путем экономической заинтересованности организаций в экологически более безопасных технологиях, в оздоровлении окружающей среды. Такой инструмент – экологический аудит. Экологический аудит является инструментом обеспечения международной экологической безопасности и осуществляется в целях проверок правильности ведения производственно-экологической деятельности и оказания консультационной помощи производителям[6].

Так, в странах Западной Европы и Северной Америки экологический аудит впервые появился как вид предпринимательской деятельности, где он рассматривался как часть аудита SHE (Safety, Health, Environment – аудит в области безопасности, здоровья и экологии, национального природоохранного законодательства). В 1970-е годы он рассматривался вначале в качестве средства защиты интересов коммерческих организаций. Это позволило обеспечить существенное снижение риска для окружающей природной среды, безопасности и здоровья людей. Экологический аудит дополнил административные контролирующие и надзорные функции соответствующих государственных органов и обеспечивал существенное снижение риска для окружающей природной среды и здоровья людей.

В середине 1980-х гг. Международная торговая палата пыталась внедрить экологический аудит как метод внутрифирменного административного управления. Большинством стран Европейского Союза, а также международными финансовыми корпорациями экологический аудит стал проводиться для оказания помощи дело-

---

[6] Колбасин В.И., Старовойтова Ю.Н. Экологическая составляющая производства и аудит // Аудиторские ведомости. 2002. № 1.

вым кругам в управлении окружающей средой, минимизации рисков финансового рынка, усиления природоохранной деятельности, увеличения конкурентоспособности на мировом рынке[7].

Как функция управления экологический контроль есть система действий по сбору информации о подконтрольных объектах, ее обработке, оценке и передаче для принятия управленческих решений в заранее определенных целях.

Правовой формой экологической деятельности является экологический контроль. Ключевым условием достижения целей и задач международного экологического контроля государств и международных организаций, построения его целостной и эффективной системы является соблюдение принципов и требований к организации контрольных процедур в целом.

Государственный экологический контроль направлен на выявление нарушений законодательства в области охраны окружающей среды (недостатков, ошибок, злоупотреблений) субъектами хозяйственной деятельности, анализ факторов их возникновения (включая определение мотивов нарушителей и т.д.), принятие мер по их устранению и разработку превентивных мероприятий по их предупреждению в будущем.

Государственный экологический контроль, по мнению автора, представляет собой установленную нормативными актами деятельность органов государственной власти и управления по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, проверке соблюдения природопользователями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, а также рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

Среди факторов неэффективности работы органов государственного экологического контроля можно назвать: сосредоточение у одного органа власти как управленческих и регулирующих, так разрешительных и контрольных функций; существование в работе контрольных органов параллелизма и дублирования; отсутствие четкой координации контрольной деятельности; несовершенство правового обеспечения; недостаток квалифицирован-

---

[7] Кичигин Н.В., Марьин Е.В. Правовое регулирование экологического аудита: научно-практическое пособие. М., 2010. С. 94–95.

ных кадров; неудовлетворительное материально-техническое обеспечение и т.д.

Таким образом, осознание глобальных экологических проблем и признание приоритетности их решения наряду с экономическими и социальными проблемами послужило предпосылкой возникновения экологического аудита в странах Европейского Сообщества как нового подхода к природоохранной деятельности, что нашло отражение в Руководстве по экологическому менеджменту и экологическому аудиту (EMAS) 1993 г. В 1995 г. Европейский Союз принял пакет документов по экологическому менеджменту и экологическому аудиту (стандарты ИСО 14000).

Применение международных и национальных экологических стандартов позволяет оценить влияние компании на окружающую природную среду, выполнение ею требований законодательства и соответствие экологическим нормативам, а также выявить внутренние факторы неэффективности деятельности организаций и сократить издержки производства.

Для совершенствования государственного экологического контроля автором предлагается реализовать в совокупности следующие меры.

- Разграничить полномочия и объекты государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды как по горизонтали между многочисленными федеральными органами исполнительной власти, так и по вертикали между органами федеральной государственной власти, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [Постановление Правительства РФ, 2009][8].
- Скоординировать деятельность и порядок взаимодействия федеральных контрольных органов и их территориальных органов с контрольными органами, создаваемыми в субъектах Российской Федерации и на местном уровне путем создания админи-

[8] Плановые проверки федеральными органами государственной власти проводятся в соответствии со списками конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе утверждать собственные списки конкретных объектов, подлежащих государственному экологическому контролю органами государственной власти субъектов Российской Федерации и проводить по ним контрольные плановые проверки.

стративных регламентов взаимодействия контрольных органов федерального и регионального уровней государственной власти, подписания соглашения о взаимодействии между такими органами, формирования списков объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, подлежащих, соответственно, федеральному и региональному государственному контролю.

- Определить перечень объектов государственного экологического контроля, предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, чтобы исключить возможность контроля одного и того же объекта несколькими уровнями экологического надзора.
- Повысить эффективность управления в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, четко разграничив функции по контролю и надзору между федеральными, региональными и муниципальными, природоохранными и природоресурсными, управленческими, контрольными и правоохранительными органами.
- Совершенствовать нормирование в области охраны окружающей среды и ввести меры экономического стимулирования хозяйствующих субъектов при внедрении наилучших существующих технологий для уменьшения антропогенной нагрузки на окружающую среду, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов.
- Разработать новые методы государственного экологического контроля, в полной мере соответствующие задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса [Казаченко, Самойленко, 2007].
- Создать целостную научно-исследовательскую и учебную базу формирования системы кадрового обеспечения, подготовки, аттестации и повышения квалификации кадров органов государственного экологического контроля.
- Для увеличения эффективности информационного обеспечения государственного экологического контроля создать еди-

ную федеральную базу данных об организациях, подлежащих государственному экологическому контролю и установить порядок получения субъектами государственного экологического контроля и надзора сведений из названных информационных источников.

- Повысить уровень материально-технического (включая социально-бытового) и финансового обеспечения функционирования контролирующих органов (материально-технические и финансовые ресурсы органов должны быть достаточными).
- Выделить публичный экологический контроль, открытый, гласный, доступный для граждан, осуществляемый государственными и муниципальными органами, носящий надведомственный, но обязательный характер и финансируемый за счет средств соответствующего бюджета, целевых бюджетных фондов, иных не запрещенных законодательством источников.

По мнению автора, для совершенствования системы экологического аудита в Российской Федерации необходимо:

1) в сфере законодательства

- принять Федеральный закон «Об экологическом аудите»;
- ввести стандарт «Интегрированная отчетность» для подготовки корпоративного отчета в области устойчивого развития организаций, использование которого в экологическом аудите способствует полноценному объективному анализу экологической устойчивости организации;

2) в сфере структурирования системы управления окружающей средой в организации:

- организовывать в организациях системы управления окружающей средой;
- наладить эффективную работы службы внутреннего экологического контроля организаций;

3) в сфере методологии проведения экологического аудита и контроля:

- ввести институт национальных стандартов экологической аудиторской деятельности, на базе которого должна быть сформирована единая государственная методико-правовая информационная база экологического контроля и экологического аудита;

4) в сфере кадрового обеспечения предлагается:

- возродить систему подготовки и аттестации экологических аудиторов;
- сформировать единые программы подготовки и повышения квалификации экологических аудиторов, для чего автором разработаны и изложены в диссертации общие требования к их содержанию и порядку утверждения;
- образовать межрегиональные аттестационные комиссии по подготовке и аттестации экологических аудиторов;
- создать национальную систему контроля качества работы экологических аудиторов и ввести мониторинг за регулярностью повышения квалификации экологических аудиторов.

5) по координации деятельности органов государственного экологического контроля, аудиторских организаций и служб внутреннего экологического контроля

- дополнить Административный регламент исполнения Росприроднадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора такими положениями об использовании результатов экологического аудита, как:
  - выполнение рекомендаций и предложений экологических аудиторов по повышению эффективности экологической деятельности, развитию системы внутреннего экологического контроля и управления окружающей средой обязательно для каждой организации;
  - при проведении комплексного экологического аудита положительное экологическое заключение используется для переноса срока проведения плановой проверки регионального государственного экологического надзора на три года;
  - при проведении экологического аудита нормативов допустимого воздействия на окружающую среду положительное экологическое заключение используется для установления таких нормативов в упрощенном порядке и т.д.
- сформулировать положения ФСАД «Взаимоотношения независимых аудиторов с государственными контролерами», в котором целесообразно
  - указать правила поведения экологических аудиторов со специализированными государственными контрольными органа-

ми, порядок согласования спорных вопросов по материалам проверок, обмена опытом, при этом необходимо четко регламентировать не только порядок организации проверки, но и порядок действий аудиторов в ходе проведения проверки, перечень запрашиваемых документов по установленным требованиям, виды аналитических измерений, проводимых в ходе осуществления проверки;

- отразить порядок взаимодействия (координации деятельности, использования результатов работы и т.д.) планового государственного экологического контроля и добровольного экологического аудита, в том числе путем отражения итогов контроля и экологического аудита в органах прокурорского надзора;
- определить условия государственного контроля со стороны органов государственного экологического надзора за экологическим аудитом, начиная с учета проведенного экологического аудита и заканчивая накоплением сведений об экологических аудиторах, итогах и эффективности проведенных ими экологических аудиторских проверок и т.д.;

- для обеспечения законности и эффективности контрольной деятельности государства, его органов и должностных лиц в сфере охраны окружающей среды предлагается принять специальный Федеральный закон «Об экологическом контроле»:
  - для устранения параллелизма и дублирования в работе контрольных органов и установления четкой координации контрольной деятельности в законе нужно определить исчерпывающий перечень органов государственного экологического контроля, что поможет ликвидировать проблему излишнего государственного контроля, когда у одного органа власти сосредоточиваются как управленческие и регулирующие, так разрешительные и контрольные функции и т.д.;
  - для радикального повышения результативности государственного экологического контроля в законе нужно обосновать необходимость введения института внештатных экологических аудиторов, что позволит укрепить природоохранные учреждения, чтобы в достаточном объеме выполнять установленные законодательством функции.

Независимые экологические аудиторы могут и должны оказывать реальную помощь при проведении государственного экологического контроля.

На взгляд автора, независимые экологические аудиторы могут оказать реальную помощь при проведении государственного экологического контроля в условиях постоянного сокращения штатов специалистов в этих организациях. Это позволит минимизировать количество проверок экологических надзорных органов, повысить инвестиционную привлекательность и социальную ответственность организаций, а заключение экологического аудита можно будет использовать в качестве доказательств в государственных органах, арбитраже, общественных организациях и средствах массовой информации. Дальнейшее поступательное развитие аудиторской профессии обеспечит российский рынок и общество в целом объективной и надежной финансовой информацией.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ СПОРТИВНОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В АНТИДОПИНГОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Барабанова Елена Аркадьевна

соискатель кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета
420008, Россия, Казань, ул. Кремлевская, 18

Средством регламентации отношений, возникающих в области борьбы с допингом в спорте, служат Всемирный антидопинговый кодекс (далее – Кодекс)[1], стандарты и целый ряд других нормативных документов. Международные стандарты рассматриваются Всемирным антидопинговым агентством (далее – ВАДА) как “технические и процедурные компоненты Всемирной антидопинговой программы”, которые необходимы для реализации положений Кодекса.

Первые международные стандарты по борьбе с допингом в спорте были разработаны главной организацией спортивного движения – Международным олимпийским комитетом (далее – МОК), который с 1980-х годов стремился согласовать правила в данной сфере. Необходимо отметить, что многими международными федерациями были разработаны собственные процедуры и механизмы по борьбе с допингом. Однако в целях унификации сложившейся практики МОК разработал комплекс правил и процедурных норм, в том числе первые международные стандарты: общее определение допинга, список запрещенных веществ, проведение кон-

[1] Всемирный антидопинговый кодекс. 2003. ВАДА. URL: https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/wada-2015-code-ru.pdf (дата обращения 20 марта 2015 г.).

троля и аккредитации лабораторий, масштаб санкции и т.д.[2] Все это нашло отражение в Международной хартии по борьбе с допингом в спорте, которая с сентября 1988 г. стала называться Международной олимпийской хартией по борьбе с допингом в спорте. Однако положения данной Хартии применялись только к олимпийским видам спорта, поскольку она принята организацией, которая не имеет правительственного характера.

В марте 2003 г. в ходе второй Всемирной конференции по борьбе с допингом в спорте был принят Всемирный антидопинговый кодекс. Этот документ устанавливает всеобъемлющие рамки для защиты основного права спортсменов участвовать в свободном от допинга спорте и обеспечивает осуществление на международном и национальном уровнях согласованных, скоординированных и эффективных антидопинговых программ в отношении обнаружения, сдерживания и предотвращения допинга.

Вместе с Кодексом ВАДА разработало пять международных стандартов. Стандарты являются обязательными для соблюдения и применения всеми антидопинговыми организациями и учитываются государствами. Данные стандарты содержат технические и процедурные положения в отношении запрещенного списка субстанций и методов, исключений для их терапевтического использования, тестирования и расследования, деятельности лабораторий и защиты частной жизни и личной информации.

Международный стандарт по защите частной и личной информации вступил в силу с 1 июня 2009 г[3]. Он был разработан на основе имеющихся универсальных и региональных нормативных актов, таких как: руководящие принципы Организации экономического сотрудничества и развития по защите частной жизни и трансграничных потоков персональных данных 1980 г., Конвенция Совета Европы о защите личности в связи с обработкой персональных данных, Директива 95/46/ЕС Европейского парламента и

---

[2] Latty F. La reconnaissance multidimensionnelle de la standardisation privée : l'exemple du Code mondial antidopage // La standardisation internationale privée. 2014. № 1. P. 167–176.

[3] Международный стандарт по защите частной и личной информации. (International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information). 2009. ВАДА. URL: https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/WADA-2015-ISPPPI-Final-EN.pdf (дата обращения 4 апреля 2015 г.).

Совета от 24 октября 1995 г. о защите персональных данных и о свободном обмене такими данными[4].

С 12–15 ноября 2013 г. в г. Йоханнесбург (Южная Африка) прошла Всемирная конференция по борьбе с допингом в спорте, в работе которой приняло участие более 1000 делегатов. Ее главной целью было принятие новой редакции Кодекса и Международных стандартов ВАДА, которые вступили в силу с 1 января 2015 г.

Всемирное антидопинговое агентство предоставило онлайн – платформу *WADA Connect* для подачи предложений к проекту Кодекса всеми заинтересованными сторонами. Было представлено в общей сложности 3986 комментариев, сделано более 2000 изменений в Кодекс. Для обеспечения прозрачности ВАДА создало веб-сайт, через который транслировался в режиме *online* весь ход работы на Конференции. Все окончательные проекты и мероприятия с заинтересованными сторонами из каждого этапа консультаций были размещены в конце каждой сессии. Кодекс и международные стандарты были одобрены и ратифицированы Учредительным советом ВАДА в последний день Конференции[5].

Стоит отметить, что в Кодекс была введена фраза о принципах пропорциональности и правах человека, а в его разработке принимал участие бывший президент Европейского суда по правам человека Жан-Поль Коста.

Как в отношении Кодекса, так и при составлении международных стандартов должное внимание было уделено принципам уважения прав человека, соразмерности, пропорциональности и недискриминации.

Международный стандарт по тестированию и расследованиям (далее – МСТР) дополнился новым разделом, посвященным принципам проведения расследования[6]. Таким образом, новый Ко-

---

[4] Захарова Л.И. “О спорт, ты – мир!” Роль международного права, lex sportiva и lex olympica в регулировании международных спортивных отношений. М., 2013. С. 179–180.

[5] Implementing a Stronger Set of Rules // Play True Magazine. 2014. № 2. P. 6–11. URL: https://www.wada-ama.org/en/resources/the-code/play-true-magazine-the-code-revised (дата обращения 30 марта 2015 г.).

[6] Международный стандарт по тестированию и расследованиям. (International Standard for Testing and Investigations). 2003. ВАДА. URL: https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/WADA-2015-ISTI-Final-EN.pdf (дата обращения 3 апреля 2015 г).

декс дает понять, что нарушения антидопинговых правил могут быть доказаны любыми надежными средствами: как аналитическими, так и неаналитическими доказательствами. Многие из самых громких успехов в борьбе против допинга были основаны в значительной степени на доказательствах, полученных либо антидопинговыми организациями, либо правительствами в процессе расследования. Кроме того, в ст. 5.1. Кодекс указывает, что антидопинговые организации обязаны взаимодействовать с правоохранительными органами с целью получения, поиска и обмена информацией и специальными данными, необходимыми для борьбы с допингом в спорте.

В раздел тестирования также были внесены изменения с тем, чтобы помочь антидопинговым организациям разработать план тестирования с учетом особенностей видов спорта и их потребностей.

Международный стандарт по тестированию и расследованиям предусматривает контроль качества тестирования над количеством в антидопинговых программах. По словам Оливье Ниггли, главного операционного директора и генеральный советника ВАДА, проведение 10, 50 или 5000 тестов в самое неподходящее время ничего не стоит. Это не означает, что антидопинговые организации больше не будет проводить выборочные проверки, но количество их уменьшится[7].

Антидопинговые организации имеют доступ к большому количеству информации, такой как: биологический паспорт спортсмена, научные данные о допинг-протоколе, технический документ по спортспецифическим анализам и доказательства, собранные таможенными или правоохранительными органами в процессе расследования. Всемирное антидопинговое агентство содействует антидопинговым организациям наилучшим образом использовать эти ресурсы и применять их в собственных стратегиях тестирования[8].

---

[7] What is expected from ADOs in 2015 and beyond // Play True Magazine. 2015. № 1. P. 6–10. URL: https://www.wada-ama.org/en/resources/play-true-magazine-putting-quality-into-practice (дата обращения 3 апреля 2015 г.).

[8] What is expected from ADOs in 2015 and beyond//Play True Magazine. 2015. № 1. P. 6–10.

На основании ст. 5.4. Кодекса и в соответствии с МСТР был разработан Технический документ по спортспецифическим анализам (далее – ТДССА). Данный документ “призван обеспечить адекватное и постоянное проведение определенной доли анализов для обнаружения запрещенных веществ, риск злоупотребления которыми в определенных видах спорта и дисциплинах высок”. ТДССА дополняет другие антидопинговые направления и программы, такие как: биологический паспорт спортсмена, сбор данных и проведение расследований[9].

Технический документ по спортспецифическим анализам представляет собой значительный шаг вперед в борьбе с допингом: устанавливает новое направление в области оценки рисков и тестирования, а также создает новое партнерство между антидопинговыми организациями и лабораториями.

20 сентября 2014 г. Исполнительный комитет ВАДА утвердил Запрещенный список 2015 г.[10] Данный Список является международным стандартом, определяющим субстанции и методы, запрещенные во время соревнований, запрещенные все время и запрещенные в отдельных видах спорта. Список впервые был опубликован в 1963 г. под эгидой МОК. С 2004 г. ВАДА является ответственным за подготовку и публикацию Запрещенного списка. В новой редакции 2015 г. Запрещенный список не подвергся структурным изменениям, лишь дополнился в отдельных классах новыми субстанциями.

С 1 января 2015 г. вступил в силу еще один важный документ – Международный стандарт по терапевтическому использованию[11]. Кодексом допускается использование спортсменами и их

URL: https://www.wada-ama.org/en/resources/play-true-magazine-putting-quality-into-practice (дата обращения: 3 апреля 2015 г.).

[9]Технический Документ ВАДА по Спортспецифическим анализам. (WADA Technical Document for Sport Specific Analysis – TD2014SSA). URL: https://www.wada-ama.org/en/resources/the-code/tdssa-technical-document-for-sport-specific-analysis (дата обращения 3 апреля 2015 г.).

[10] Запрещенный список 2015. (The 2015 Prohibited list World anti-doping code). ВАДА. URL: https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/wada-2015-prohibited-list-en.pdf (дата обращения: 5 апреля 2015 г).

[11] Международный стандарт по терапевтическому использованию. (International Standard for Therapeutic Use Exemptions). URL: https://wada-main-prod.s3.

врачами в терапевтических целях субстанций и методов, перечисленных в Запрещенном списке или запрещенных иным способом. В целом основные критерии[12] были сохранены, поменялся порядок признания и выдачи разрешений на терапевтическое использование. По общему правилу спортсмен должен получить разрешение на терапевтическое использование до начала использования запрещенной субстанции или метода. Если использование необходимо в период соревнования, то спортсмен должен обратить за разрешением на терапевтическое использование за 30 дней до начала соревнований. По окончании действия терапевтического использования, в случае необходимости продолжать использование запрещенной субстанции или метода, спортсмен должен вновь обратиться за разрешением на терапевтическое использование.

Следует отметить, Запрещенный список и Международный стандарт по терапевтическому использованию являются приложениями и неотъемлемой частью международной Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с допингом в спорте от 19 октября 2005 г. (далее – Конвенция)[13]. Конвенция наделяет их властью и накладывает на государства – участников обязательства принимать «меры по ограничению доступности запрещенных субстанций и методов в целях ограничения их использования спортсменами в спорте, за исключением случаев, когда такое использование основано на разрешении на терапевтическое использование». Поскольку данные стандарты не являются статичными (ВАДА пересматривает Запрещенный список ежегодно), Конвенция в соответствии со ст. 34 обеспечивает упрощенную процедуру пересмотра Приложений.

Несмотря на наличие большого арсенала стандартов, нарушение антидопинговых правил не прекращается. С течением времени появляются новые проблемы и вызовы в области борьбы с допингом в спорте. Поэтому процесс стандартизации должен представлять собой «живой механизм», постоянно обновляться и основываться на современных исследованиях и разработках.

---

amazonaws.com/resources/files/WADA-2015-ISTUE-Final-EN.pdf (дата обращения: 3 апреля 2015 г.).

[12] Там же. Статья 4.

[13] Международная Конвенция о борьбе с допингом в спорте от 19 октября 2005 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/doping_in_sport.shtml (дата посещения 4 апреля 2015 г.).

ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ЦЕННОСТНО-МОРАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ СПОРТСМЕНОВ

Гонашвили Александр Сергеевич

студент факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета
191124, Россия, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3, 9-й подъезд;
Gon.01.07.94@yandex.ru

Как пишет Владимир Волков, шеф-редактор международной Интернет-газеты “Спорт России”, «спортсмен, следующий законам этики, предпочтёт проиграть, нежели воспользоваться победой, добытой нечестным путём», но в реальности всё, как правило, бывает не так[1]. Это происходит из-за того, что в наше время на спортсмена воздействуют одновременно две морали: «мораль достижения успеха» и «мораль сохранения статуса честного спортсмена». Мораль достижения успеха — мораль, которая направлена на достижение успеха, при помощи нее спортсмен стремится любыми путями максимизировать свой результат, вплоть до принятия допинга. Мораль сохранения статуса честного спортсмена — мораль, при которой спортсмены стремятся остаться в глазах болельщиков примерами честности. Получается, что спортсмен в своей спортивной карьере находится всегда между выбором ведения честной карьеры или стремления к достижению победы, которые в процессе своей реализации по разному воспринимаются обществом, а именно достижение результата любой ценной вплоть до принятия допинга спортсменом официально осуждается, а втайне поощряется и даже иногда преподаётся тренерами, как правильно принимать допинг, чтобы медкомиссия не смогла вычислить его в крови, или как правильно уходить от нарушений, как нарушить так, чтобы остаться в выгодной ситуации. Спорт, как говорит Ханс Ленк, можно разделить на «формальную» и «неформальную» честную игру. Понятие «неформальной» честной игры он определяет как джентльменское поведение, «рыцарство» или

[1] Волков В. Этика в спорте и её барьеры // Международная интернет-газета Sport of Russia. URL: http://sport-of-russia.ru/2013/04/25/etika-v-sporte-i-ee-bareryi/ (дата обращения 25 марта 2014 г.).

«спортивный дух». А «формальной» честной игрой Ханс называет нечто вроде того, что социологи называют сегодня «обязательной нормой» — такой нормой, которой необходимо подчиниться[2]. Спортсмен при стремлении к достижению победы или сохранению честного лица ведёт себя в рамках формальных норм, а именно тех норм, которым следует подчиняться. Неподчинение им влечёт за собой негативные санкции. В спорте такими нормами являются непосредственные правила спортивных игр. Но, как показывают примеры, приведённые нами ниже, даже и в рамках формальных норм спортивных игр могут возникать нарушения этических норм и правил спортивной игры. Одним из ярких примеров нарушения этических норм в рамках формальных правил, является пример Диего Марадоны, который на футбольном матче Аргентины против сборной Англии забил гол рукой. Судья не заметил, что гол был забит рукой и засчитал его. В свою очередь Марадона поступил нечестно и не признался в том, что гол не является честным и его надо не засчитывать, а признался только тогда, когда матч закончился, и его команда уже выиграла и изменить, нечего было нельзя, так как на тот период ещё не был создан Международный спортивный арбитражный суд.

В 1980-х гг. возросло количество споров в области спорта. И это стало импульсом к созданию юридического органа, основной целью которого было бы рассмотрение споров напрямую или косвенно связанных с спортом. Идея создания международного Спортивного арбитражного суда (САС) принадлежала президенту Международного олимпийского комитета Хуану Антонио Самаранчу. Благодаря САС можно было бы решить эту спорную ситуацию.

Другой пример, который демонстрирует нарушение этических норм в стремлении за достижением результата, – это пример американской конькобежки, замешанной в заговоре, по которому ее основной сопернице-соотечественнице перед зимними Олимпийскими играми 1994 г. поранили ноги железным прутом, чтобы вывести ее из игры, то есть была предпринята по-настоящему криминальная акция, преступление — первостатейная нечестная

[2] Ленк Х. Этика спорта как культура честной игры // Неприкосновенный запас. 2004. № 2 (34).

игра! Проявление нечестной игры наблюдается уже и у юных спортсменов. Как показывают исследования современных социологов последних лет В.А. Пономарчука, В.А Винника, Г.В. Дивиной, уже через 2–3 года занятий в спортшколе в реакции на нарушение правил честной игры подросток-спортсмен в 1,5 раза чаще занимает безразличную позицию, чем остальные школьники[3].

Аналогичные примеры нарушения правил с целью получения выгоды можно наблюдать не только в большом спорте, но и в экономике, политике и в любых других сферах, где есть конкуренция. Как показывает практика, нарушители остаются в более выгодных положениях, чем честный спортсмен, примером этого могут служить фол последней надежды — нарушение правил в баскетболе с целью остановки быстрой атаки соперника (спортсмен нарушает правила на сопернике, владеющем мячом, который находится перед корзиной без защитников) или тактический фол — целенаправленное нарушение правил в футболе для подрыва быстрой атаки соперника, которая сулила неизбежный успех противника с целью “стоп-крана”. А это непременно ведёт к разрушению социальной системы, при которой на визуальном фоне остаются видимость исполнения правил спорта, а среди спортсменов царит стремление к достижению максимума успеха и произволу. В любом случае на проблему честного соблюдения правил уже нельзя смотреть однобоко с точки зрения только индивида. Тут уже должна идти речь о самой структуре общества и динамичном его развитии. Все наши действия по делегированию полномочий ответственности индивидов в конечном итоге являются неэффективными и влекут за собой стратегию избегания ответственности.

Немецким социологом и психологом Йоргом Каспаром была обнаружена такая закономерность: чем менее прозрачны правила соревнований и слабее судьи, тем больший интерес вызывают эти соревнования у болельщиков. Все мы понимаем, что без изменений структур нам не уберечься от ужесточения конкуренции с её явлениями нечестности. И, как утверждает Ханс Ленк, большинство людей прикрываются этим в своей стратегии ухода от ответственности. В реальности всё более становится невозможным соединение понятий честности и серьёзности конкуренции. Деятель-

[3] Лубышева Л. И. Социология физической культуры и спорта. М., 2004. С. 64–67.

ность спортсменов направлена на достижение двух разных позиций – добиться успеха и быть честным в лице общества. Зачем тратить много сил, идя к победе честным путём и всё при том, что не факт, что ты ее достигнешь, когда можно достигнуть успеха более лёгким путём и когда придаётся такое большое значение победе?

На наш взгляд, в большом спорте организованные нормы и соответствующий контроль могли бы способствовать устранению двум направленностям морали. Но это всё остаётся в рамках, призыва и не воплощается в жизни. Одним только призывом эту проблему не решить. На наш взгляд, надо усилить контроль за исполнением правил в спорте и ужесточить санкции за нарушения формальных норм вплоть до запрета выступать на международных соревнованиях, но с правом подачи апелляции на это решение в Международном спортивном арбитражном суде. Для этого нужно создать специальные правовые инструменты, которые могли бы упростить процесс решения спортивных споров. Это нужно как для нынешних спортсменов, так и для организации системы этического воспитания будущих спортсменов. Нужен контроль, включающий не только санкции за нарушения, но и необходимые стимулы с тем, чтобы превратить призывы к нормам этики в спорте в реальное поведение спортсменов в жизни.

НЕСПОРТИВНОЕ ПОВЕДЕНИЕ В ФУТБОЛЕ

Ерофеев Никита Михайлович

студент юридического факультета РПА Минюста России
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

Аржиловский Дмитрий Михайлович

студент юридического факультета РПА Минюста России
117638, Россия, Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

> «Над империей футбола никогда не заходит солнце. Оно сияет над футболом всех континентов. Язык футбола понятен всему миру. Он определяет место той или иной страны, нации, цивилизации не меньше, чем ученые социологические исследования».
>
> *Макс Юрбин. Футбольные истории*

Футбол является наиболее распространенной игрой современного мира. В этом виде спорта сосредоточено страстное противоборство двух команд, заключающееся в силе, скорости, ловкости, реакции участников.

Как заметил один из лучших футболистов современности бразилец Пеле, «футбол – это трудная игра, ведь в нее играют ногами, а думать надо головой. Футбол – это искусство, пожалуй, ни один вид спорта не может с ним сравниться по популярности». [1]

Если говорить о зарождении данного искусства, то здесь существует множество точек зрения. Общеизвестно, что футбол как современный вид спорта появился в Англии, а название «футбол» произошло от слияния двух слов «*foot*» – нога и «*ball*» – мяч. Но зачатки были положены еще в глубокой древности.

Одно из первых упоминаний об игре в мяч ногами относится к 2000 году до н. э. Распространение она получила среди китайских войск, которые с ее помощью улучшали свою физическую форму. В последующем распространение игры было настолько широким, что во времена правления династии Хань, в период с

[1] См.: http://futsport.ucoz.ru/index/istorija_futbola/0-4 (дата обращения 8 апреля 2015 г.).

206 г. до н.э. до 220 г. н.э., игра стала непременным атрибутом торжественных церемониалов, проходящих в честь дня рождения императора, и называлась «*цзу-чу*» – «мяч, пробитый ногой». Немного позже игра получила свои первые правила, состоящие из 25 пунктов. Игра в футбол также была известна и древним египтянам (1900 г. до н. э.).

Первые упоминания игры, похожей на футбол, в Европе относятся к Древней Греции (IV в. до н. э.). Свидетельство тому были изображения жонглирующего мячом юноши на древнегреческой амфоре, хранящейся в музее в Афинах. В последующем игра была распространена среди жителей Римской империи. Именно благодаря римским завоевателям игра в мяч в I в. н. э. стала известна на Британских островах, быстро получив популярность среди коренных жителей – бриттов и кельтов. Жестокие начала игры римлян сохранились у их последователей. На Британских островах англичане и шотландцы играли в ряде случаев не на жизнь, а на смерть. В некоторых источниках описывается, что иногда вместо мяча игравшие использовали голову убитого разбойника или слуги.

Интересен тот факт, что в период правления Эдуарда III (в 1365 г.) игру в футбол запретили ввиду того, что войска предпочитали эту игру вместо того, чтобы совершенствовать свою точность при стрельбе из лука. Ввиду общедоступности игра получила широкое распространение среди всех слоев населения, начиная от ремесленников и заканчивая знатными молодыми аристократы.

Начало XIX столетия в Великобритании ознаменовало переход от «футбола толпы» к организованному футболу, первые правила которого были разработаны в 1846 г. в Регби-Скул и два года спустя уточнены в Кембридже. А в 1857 г. в Шеффилде был организован первый в мире футбольный клуб. Шесть лет спустя представители уже 7 клубов собрались в Лондоне, чтобы выработать единые правила игры и организовать Национальную (английскую) футбольную ассоциацию (Football Association -FA). Правила состояли из 14 пунктов. Их опубликовали 8 декабря 1863 г. Они строго определяли размер поля – 200 ярдов на 100 ярдов, или 180 м на 90 м, и ворот – 8 ярдов, или 7 м 32 см, эти размеры остались неизменными и в настоящее время. Позже Национальная футбольная ассоциация внесла еще ряд изменений в правила: оп-

ределен размер мяча (1871 г.), введен угловой удар (1872 г.). С 1878 г. у судей появились свистки. С 1891 г. на воротах появилась сетка и стал пробиваться 11-метровый штрафной удар – penalty (от англ. «наказание»). А в 1888 г. в Англии состоялся первый чемпионат профессионалов.

Инициаторами большинства начинаний, способствовавших прогрессу мирового футбола в XX веке, были французские спортивные деятели и журналисты. В 1904 г. во Франции была основана Международная федерация футбольных ассоциаций (Fédération Internationale de Football Association – FIFA). Ее в период с 1921 г. по 1954 г. возглавлял француз Жюль Римэ (1874-1957), ставший в 1930 г. организатором розыгрышей чемпионатов мира среди национальных сборных команд. В 1958 г. появилась уже европейская организация, подобная ФИФА, – Союз европейских футбольных ассоциаций (Union of European Football Associations – UEFA).

По мере развития футбола возрастал и зрительский интерес к этой захватывающей игре. В 1950 г. в Рио-де-Жанейро к чемпионату мира был построен крупнейший футбольный стадион мира «Маракана», вмещающий около 200 тысяч зрителей. Именно на нем Пеле забил в 1969 г. свой тысячный гол! Среди самых знаменитых стадионов назовем также «Уэмбли» в Лондоне (около 100 тыс. мест), «Сантьяго Бернабеу» в Мадриде (около 90 тыс. мест), «Камп Ноу» в Барселоне (около 84 тыс. мест), «Сан-Сиро» в Милане (около 79 тыс. мест), «Ацтека» в Мехико (около 110 тыс. мест), «Лужники» в России (около 100 тыс. мест). Важный атрибут любого футбольного клуба – это свои болельщики, свои флаги, свои заранее заготовленные скандирования. Без болельщиков нет футбола, потому что играть при пустых трибунах стадиона – все равно, что артисту выступать перед пустым зрительным залом.

Теперь стоит определить такой важный компонент нашей темы, как поведение. Термин этот распространен чаще всего в психологии, поэтому обратимся к одному из толковых словарей по данной дисциплине.

Под поведением (от англ. *behavior*, *behaviour*) понимают целенаправленную систему последовательно выполняемых *действий*, осуществляющих практический контакт организма с окружающими условиями, опосредствующих отношения живых существ к тем свойствам среды, от которых зависит сохранение и

развитие их жизни, подготавливающих удовлетворение *потребностей* (является побудителем) организма, обеспечивающих достижение определенных целей[2].

Если обратиться к общественно-детерминированной (обусловленной) деятельности человека, термин «поведение» обозначает также действия человека по отношению к обществу, другим людям и предметному миру, рассматриваемые со стороны их регуляции общественными нормами нравственности и права. Действиями личности являются *поступки*, в которых формируется и выражается ее личная позиция, моральные убеждения.

Правовое понятие поведения мы можем встретить в учебной литературе по теории государства и права. Так в учебнике замечательного ученого-теоретика М.М. Рассолова под «поведением» понимается совокупность различного рода поступков лица, группы лиц, коллектива. Поступок определяется как сознательное, целенаправленное социально значимое действие или бездействие.[3] Ученые – юристы различают поведение социальное (правомерное) и антисоциальное. Разберемся в данных понятиях и определим их.

Правомерным поведением можно назвать такой вариант правового поведения, который, будучи общественно необходимым, желательным или социально допустимым, осуществляется в соответствии с правовыми предписаниями и поддерживается возможностью государственной защиты[4]. «Социальным поведением» признается общественно полезное поведение, соответствующие требованиям социальных норм.

Теперь перейдем к определению антисоциального поведения. Таковым признается общественно вредное, противоправное, виновное поведение, противоречащее требованиям социальных норм, нарушающее эти нормы. Разновидностями антисоциального поведения можно считать: противоправное или неправомерное поведение; аморальное поведение; поведение, противоречащее нормам общественных организаций и справедливости вообще.

---

[2] Большой психологический словарь. Под ред. Мещерякова Б.Г., Зинченко В.П. 3-е изд., М., 2003. С. 348.

[3] Теория государства и права: учебник для вузов / М.М. Рассолов. М.: Изд-во Юрайт; Высшее образование, 2010. 586 с.

[4] Протасов В.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. Серия «Бакалавр». Базовый курс. М.: Изд-во Юрайт; Высшее образование, 2014. 343 с.

Как было сказано выше, поведение является совокупностью поступков. Из этого можно сделать вывод о том, что антисоциальный поступок является составной частью антисоциального поведения, то есть антисоциальный поступок можно определить как акт антисоциального поведения, виновное общественно вредное деяние (действие или бездействие) лица, группы лиц, коллектива, организации противоречащее социальным нормам. С учетом изложенного можно определить основные виды антисоциальных поступков.

Первым является аморальный поступок – это акт антисоциального, аморального или безнравственного поведения, виновное общественно вредное деяние людей или организаций, противоречащее нормам морали, нравственности. Вторым выступает поступок, противоречащий нормам общественных организаций, – это акт антисоциального поведения, виновное, общественно вредное деяние, нарушающее требование устава этой организации или положений о ней.

Вернемся к нашей теме и дадим определение понятия «неспортивное поведение». Легального определения данного термина в настоящий момент не существует, поэтому на помощь нам приходят теоретики. Неспортивное поведение – это умышленное грубое нарушение правил, действия или же те поступки, которые мешают проведению честных соревнований, а также противоречат этическим и моральным нормам. Под неспортивным поведением понимают действия спортсмена, которые можно расценивать как негативные, влияющие на результат других спортсменов, а также оскорбляющие их или официальных лиц.

Поэтому суммируя выше изложенное, можно отметить, что неспортивное поведение является подвидом антисоциального поступка, включающее в себя как аморальную сторону (оскорбление, драки и т.п.), так и нарушение норм общественных организаций (устава ФИФА, УЕФА, РФС, дисциплинарных кодексов и т.п.).

Правонарушением является акт антисоциального, противоправного поведения, виновное, общественно опасное деяние (действие или бездействие) людей или организаций (объединений). Оно представляет собой нарушение законности, направленное против охраняемого современным правопорядком общественных отношений, против демократического строя. Именно в этом и со-

стоит опасность правонарушений для цивилизованного общественного строя.

ФИФА и УЕФА установили правила нормального поведения на поле. Созданы органы отправления правосудия. Ими являются Орган по контрольно-дисциплинарным и этическим вопросам, Апелляционный орган, инспекторы по дисциплинарным и этическим вопросам, Орган финансового контроля клубов. Эти органы в своей деятельности руководствуются нормативными документами УЕФА.

Существуют еще органы, на которые возложена обязанность по отправлению правосудия в футбольной сфере. Это такие органы, как Дисциплинарный комитет ФИФА, Комитет этики и Апелляционный комитет. Данные органы отправляют правосудие в соответствии с нормативными актами ФИФА.

Санкции, предусмотренные Дисциплинарным регламентом УЕФА и Дисциплинарным кодексом ФИФА, могут применяться вместе, т.е. за одно нарушение может быть применено несколько санкций к нарушителю, одна санкция будет основная, а другие будут дополнительными.

Санкции применяются к физическим и юридическим лицам. К ним относятся: 1) предупреждение; 2) выговор; 3) штраф; 4) возвращение наград.

Есть санкции, которые применяются только к физическим лицам и только к юридическим лицам. Только к физическим лицам применяются 1) предупреждение; 2) удаление; 3) дисквалификация на матч; 4) запрет входить в раздевалку и/или находиться на скамейке запасных; 5) запрет посещать стадион; 6) запрет заниматься любой связанной с футболом деятельностью.

Только к юридическим лицам применяются 1) запрет заниматься трансферной деятельностью; 2) проведение матча без зрителей; 3) проведение матча на нейтральной территории; 4) запрет на игру на конкретном стадионе; 5) аннулирование результата матча; 6) дисквалификация; 7) засчитанное поражение; 8) снятие очков; 9) перевод в следующий нижний дивизион.

Проанализируем наиболее известные дела, рассмотренные этими органами. Начнем с дела Черногория – Россия. Инцидент произошел 27 марта 2015 г. на стадионе в Подгорице. На первых минутах матча игра была остановлена из-за попадания фаером в

Игоря Акинфеева (вратаря сборной России по футболу). Фаер был запущен черногорским болельщиком. Голкипера сразу же госпитализировали, медики констатировали у него сотрясение мозга и ожоги шеи. Затем представитель УЕФА принял решение продолжить матч. Болельщики Черногории продолжили бросать посторонние вещи на поле. Матч был остановлен на 68-ой минуте. Футболистов увели с поля. После этого УЕФА объявил о начале дисциплинарного расследования по матчу. Дисциплинарное расследование было начато в отношении Футбольной ассоциация Черногории за срыв матча, а также в отношении Российского футбольного союза за то, что болельщики сборной России использовали пиротехнику во время игры, а также за то, что на трибунах российских болельщиков были замечены флаги ЛНР (Луганской Народной Республики), ДНР (Донецкой Народной Республики) и Российской империи. 8 апреля 2015 г. Дисциплинарный комитет УЕФА засчитал техническое поражение сборной Черногории (ст. 21 Дисциплинарного регламента УЕФА), а также наказал денежным штрафом в размере 50000 евро и проведением двух следующих матчей без зрителей. За действия российских болельщиков, использовавших пиротехнику, РФС был оштрафован на 25 тысяч евро.

МЕСТО И ЗНАЧЕНИЕ СПОРТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ СПОРТА

Понкина Алена Игоревна

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры спортивного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

В настоящее время часто можно наблюдать тесное взаимодействие положений нормативно-правовых актов и регламентных документов спортивных организаций (в частности, спортивных федераций) в регламентировании отдельных аспектов деятельности в области спорта: законодательством могут определяться определенные требования к таким регламентным документам, вплоть до установления перечней обязательных включаемых в них положений, а также в нем могут содержаться отсылки к таким регламентам, как и в регламентных документах – к положениям нормативно-правовых актов. Далее мы рассмотрим некоторые примеры такого взаимодействия на опыте зарубежных государств.

Положения нормативно-правовых актов зарубежных государств

Испания

Преамбула к Закону Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, устанавливает, что основной целью данного нормативно-правового акта является установление правовых рамок для осуществления в Испании спортивной деятельности, отвергая, с одной стороны, искушение государства легко взять на себя роль по чрезмерному регулированию отношений в данной сфере, а, с другой стороны, склонность государства снимать с себя ответственность по упорядочению и рационализации любого сектора общественной жизни[1].

[1] Ley № 10/1990 de 15 de octubre de 1990 del deporte // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. URL: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037&tn=1&vd=&p=20140917&acc=Elegir.

Главным образом в данном нормативно-правовом акте по рассматриваемому вопросу содержатся нормы, касающиеся обязательности принятия спортивными федерациями определенных регламентных документов или их положений, их утверждения, а также подразумевающие признание государством обязательности их соблюдения заинтересованными сторонами.

Так, например, согласно статьям 8 и 10 данного закона, Высший совет Испании по спорту осуществляет утверждение уставов и регламентных документов испанских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг и объединений спортивных клубов[2].

Кроме того, Законом Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990 устанавливаются некоторые требования к содержанию таких регламентных документов, в частности, ч. 3 ст. 41 предусматривается, что документы спортивных лиг должны включать в себя, в дополнение к общим требованиям, положения о специальном дисциплинарном режиме[3].

Титул XI «Спортивная дисциплина» Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990 также содержит в себе указания на то, какие именно нарушения правил игры, соревнования или общих спортивных правил, а также иных положений спортивных регламентов обладают высокой степенью общественной опасности, и устанавливает санкции за их совершение[4].

Франция

Спортивный кодекс Франции предусматривает необходимость включения в определенных случаях в уставы спортивных федераций обязательных положений, а также обязательность принятия ими некоторых видов регламентных документов, таких как дисциплинарные регламенты или этические кодексы, а также технические правила, регламентные документы, регулирующие организацию соответствующих мероприятий, а также регламентные документы, касающиеся правовых, административных и финансовых требований, в соответствии с установленными формами и не-

---

[2] Ley № 10/1990 de 15 de octubre de 1990 del deporte // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. URL: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037&tn=1&vd=&p=20140917&acc=Elegir.

[3] Там же.

[4] Там же.

которыми обязательными требованиями к их содержанию (например, согласно статьям L131-8, L131-8-1, L131-16 данного нормативно-правового акта).

Кроме того, Спортивный кодекс Франции содержит положения, устанавливающие обязательность соблюдения регламентных документов, например, рефери и спортивными судьями (в соответствии со статьей L223-1)[5].

Далее мы рассмотрим положения регламентных документов некоторых спортивных организаций зарубежных государств, содержащие отсылки к нормативно-правовым актам или предусматривающие обязательность следования их положениям.

Положения регламентных документов спортивных организаций зарубежных государств

Аргентина

Основной регламент Ассоциации футбола Аргентины содержит неоднократные отсылки к законодательству Аргентины, в частности, к Закону Аргентины № 20.160 «Устав профессионального футбольного игрока»[6], устанавливая необходимость для профессиональных спортивных клубов соблюдать требования, в нем предусмотренные (согласно, например, п. «d» ст. 213 и п. «c» ст. 217 данного регламентного документа)[7].

Статья 243 Основного регламента Ассоциации футбола Аргентины, устанавливает также необходимость осуществления спортсменом своей деятельности с учетом всех своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством[8].

Бразилия

Глава II «Административные положения» Основного регламента по проведению соревнований – 2015 Бразильской конфеде-

---

[5] Code du sport. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071318.

[6] Ley № 20.160 «Estatuto del jugador de futbol profesional». URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/32637/norma.htm>.

[7] Reglamento General / Asociacion del Futbol Argentino. URL: http://www.afa.org.ar/images/stories/Reglamento_General_AFA.pdf.

[8] Ipib.

рации футбола[9], устанавливающая, в том числе, обязанности членов Бразильской конфедерации футбола, выступающих в качестве организаторов официальных спортивных соревнований, внесенных в соответствующие календарные планы, а также соответствующие обязанности Управления по проведению соревнований Бразильской конфедерации футбола, содержит неоднократные отсылки к Федеральному закону Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 «Об обеспечении безопасности болельщиков и о статусе болельщиков»[10].

В данном регламентном документе также содержится указание на смешанный характер регулирования деятельности в области спорта.

Так, § 1 статьи 2 Основного регламента по проведению соревнований – 2015 Бразильской конфедерации футбола устанавливает, что, с учетом обязательных положений действующего федерального законодательства, в отношении спортивных соревнований, проводимых Бразильской конфедерацией футбола, действуют:

– правила игры в футбол, определяемые ФИФА;

– другие нормативные акты ФИФА;

– иные нормативные акты Бразильской конфедерации футбола;

– Бразильский Кодекс спортивной юстиции;

– национальные и международные нормы, направленные на борьбу с применением допинга[11].

Испания

Основной регламент Королевской испанской футбольной федерации[12] предусматривает необходимость соблюдения положений испанского законодательства, в частности, Закона Испании

---

[9] Regulamento Geral das Competições – 2015 / Confederação Brasileira de Futebol (Diretoria de Competições). URL: http://cdn.cbf.com.br/content/201412/20141219205506_0.pdf.

[10] Lei № 10.671 de 15 de maio de 2003 «Estatuto de Defesa do Torcedor; Estatuto do Torcedor». URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.671.htm.

[11] Regulamento Geral das Competições – 2015 / Confederação Brasileira de Futebol (Diretoria de Competições). URL: http://cdn.cbf.com.br/content/201412/20141219205506_0.pdf.

[12] Reglamento General / Real Federación Española de Fútbol. URL: http://www.lnfs.es/Data/Adjuntos/1.3%20RFEF%20%20Reglamento%20General%202014-2015.pdf.

«О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990[13] и некоторых других нормативно-правовых актов в части требований к территориальной организации испанских спортивных федераций, проведению профессиональных спортивных соревнований на международном уровне, а также реализации договорных отношений с профессиональными футболистами (согласно ст. 83, ч. 6 ст. 99, ст. 139, первому пункту Дополнительных положений к Книге II данного регламентного документа).

Италия

Согласно п. «n» ч. 1 ст. 3 Статута Итальянской федерации футбола[14], Итальянская федерация футбола выполняет, в целях содействия и регулирования игры в футбол, все функции, установленные законодательством и данным регламентным документом, а также всеми положениями в рамках спортивного порядка на национальном и международном уровнях.

Согласно части 5 статьи 7 Статута Итальянской федерации футбола, организации, принимающие участие в национальных чемпионатах, принимают организационные, административные и контрольные меры с целью предотвращения совершения действий, противоречащих тем или иным образом принципам лояльности, честности и порядочности. И такие меры должны включать в себя надлежащие меры для обеспечения осуществления соответствующей спортивной деятельности в рамках закона и спортивного порядка[15].

Мексика

Согласно пункту 8 статьи 3 Статута Федерации футбола Мексики, целью деятельности Федерации футбола Мексики, в том числе, является осуществление контроля и требование строгого

---

[13] Ley № 10/1990 de 15 de octubre de 1990 del deporte // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. URL: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037&tn=1&vd=&p=20140917&acc=Elegir.

[14] Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio. URL: // http://www.figc.it/it/86/3827/Norme.shtml; http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/2.$plit/C_2_ContenutoGenerico_3827_Sezioni_lstSezioni_0_lstCapitoli_0_upfFileUpload_it.pdf>.

[15] Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio. URL: http://www.figc.it/it/86/3827/Norme.shtml; http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/2.$plit/C_2_ContenutoGenerico_3827_Sezioni_lstSezioni_0_lstCapitoli_0_upfFileUpload_it.pdf.

соблюдения законов, которые каким-либо образом регламентируют спортивную деятельность в сфере футбола, а также оказывают влияние на деятельность самой Федерации футбола Мексики[16].

Франция

Согласно части 3 статьи 1 Статута Федерации футбола Франции[17], деятельность Федерации футбола Франции регулируется Законом Франции от 1 июля 1901 года «О договоре об образовании объединения»[18], а также иными действующими законами и регламентами. Кроме того, данная спортивная федерация обеспечивает соблюдение этических правил в спорте, установленных Национальным олимпийским и спортивным комитетом Франции, а также выполняет функции, предусмотренные Спортивным кодексом Франции[19].

Отметим, что чаще всего в регламентах спортивных федераций можно встретить указания на двойственный характер регулирования их деятельности, а также дополнительные указания на обязательность соблюдения требований, уже установленных законодательством.

---

[16] Estatuto social / Federación Mexicana de Fútbol Asociación, A.C. URL: http://www.femexfut.org.mx/portalv2/docs/reglamentos/new/GENERALES/Estatuto_Social.pdf.

[17] Statuts de la Fédération Française de Football . URL: http://www.fff.fr/la-fff/tous-les-statuts-et-reglements/statuts; http://www.fff.fr/common/bib_res/ressources/430000/5000/140807105228_statuts_de_la_fff.pdf.

[18] Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570.

[19] Code du sport. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071318.

РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В СПОРТЕ

Трубицына Юлия Юрьевна

адъюнкт Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
117437, Россия, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Международное спортивное движение состоит из ряда компонентов, одним из которых является нормативный, состоящий в свою очередь из ряда элементов. Нормативное регулирование спорта осуществляется не только на международном, но и на региональном уровне. Наиболее пристальное внимание вопросам спорта в региональном масштабе уделяет такая европейская межправительственная организация, как Совет Европы. В сфере спортивного движения, в частности, борьбы с правонарушениями в спорте, такими как расовая дискриминация, договорные матчи, употребление спортсменами допинговых средств, насилие в спорте, хулиганское поведение зрителей при проведении спортивных мероприятий, коррупция и иные экономические преступления, в рамках Совета Европы существует целая система нормативных актов. Несмотря на неоднократное рассмотрение большинства этих документов, эта проблема не исчерпала себя и является актуальной и на сегодняшний день.

Так, принятая 19 августа 1985 года Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности футбольных матчей[1] закрепляет основы деятельности государств-членов Совета Европы и других государств, подписавших данную конвенцию, по обеспечению безопасности при проведении спортивных мероприятий. В свете участившихся правонарушений при проведении

[1] Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности футбольных матчей (European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches), принята в Страсбурге 19 августа 1985 года. (Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации). URL: http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/120.htm (дата обращения 01.04.2015 г.)

крупных спортивных мероприятий, как правило на футбольных матчах, международное сообщество обсуждает вопрос об усовершенствовании данной конвенции в связи с современными реалиями, новый проект которой, по информации некоторых источников, уже разработан. Это не случайно, футбольные болельщики ведут себя все более агрессивно, применяют изощренные методы проноса на стадионы запрещенных средств (файеров, дымовых шашек, запрещенной символики, в том числе расистского характера), ставят под угрозу не только безопасность футболистов и персонала, но и остальных болельщиков, что нередко заканчивается трагедией.

Еще одним документом в области сотрудничества государств в сфере борьбы с правонарушениями в спорте на региональном уровне является открытая для подписания 18 сентября 2014 г. многосторонняя Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями[2], которая поставила своей главной задачей предотвращать, обнаруживать и применять санкции за договорные матчи и прочие манипуляции спортивными результатами, а также совершенствовать механизмы обмена информацией, внутринациональное международное сотрудничество в этой области, включая различные публичные институты власти, спортивные федерации и операторов спортивных ставок. Данная конвенция на сегодняшний день не ратифицирована Российской Федерацией ввиду ряда сложностей, но такая необходимость объективно существует. Примечательно также, что Совет Европы на 67-м пленарном заседании Европейского комитета по проблемам преступности (ЕКПП), прошедшем в Страсбурге с 1–4 декабря 2014 г. обозначил вопрос о принятии Дополнительного протокола к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию[3], в вопросах, касающихся манипулирования результатами спортивных соревнований, что говорит о том, что Совет Европы

---

[2] Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (СДСЕ № 215) (Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Magglingen/Macolin, 18.IX.2014), URL: http://www.conventions.coe.int (дата обращения 07.04.2015 г.)

[3] Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) вступила в силу с 1 июля 2002 года. Для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 1 февраля 2007 года // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20.

обеспокоен распространенностью подобных правонарушений и предлагает использовать уже имеющиеся механизмы борьбы с коррупцией в сфере договорных матчей.

Стоит отметить также механизм противодействия договорным матчам в Европейском Союзе. В рамках борьбы с договорными матчами Союз европейских футбольных ассоциаций (УЕФА) и Европол (полицейская служба Европейского союза) подписали меморандум о взаимопонимании 27 мая 2014 г. Согласно данному документу Европол и УЕФА обязуются сотрудничать, проводить совместные операции и реализовывать проекты, а также обмениваться информацией о предполагаемых случаях организации договорных матчей и методах, с помощью которых отдельные лица или преступные организации влияют на исход матчей. Европол также будет оказывать УЕФА и 54 его национальным ассоциациям экспертную помощь и консультировать их по важным аспектам деятельности современных преступных организаций и договорных матчей[4]. Руководство УЕФА в свою очередь подчеркивает, что такое сотрудничество очень важно для европейского футбола и защиты его от посягательств ввиду того, что своими силами такие проблемы трудно решать, а, заручившись поддержкой Европола в современных реалиях в части договорных матчей, национальные футбольные ассоциации смогут бороться с этим злом более эффективно.

В рамках борьбы с таким правонарушением, как употребление допинга, в рамках Совета Европы существует Конвенция против применения допинга ETS № 135[5], подписанная 16 ноября 1989 г. в Страсбурге государствами – членами Совета Европы и иными государствами-участниками Европейской культурной конвенции и Дополнительный протокол к ней, подписанный 12 сентября 2002 г., основное содержание которых сводится к тому, что стороны координируют политику и деятельность своих правительственных и других заинтересованных государственных организаций, занимающихся борьбой против применения допинга в спорте.

---

[4] См. подробнее: «УЕФА и Европол подписали меморандум о сотрудничестве», URL: http://www.vesti.ru/doc.html?id=1625135 (дата обращения 28.04.2015 г.)

[5] Конвенция против применения допинга ETS N 135 (Страсбург, 16 ноября 1989 г.) // Бюллетень международных договоров, февраль 2000 г. № 2. С. 14.

Разумеется, сотрудничество в области борьбы с допингом происходит при всесторонней поддержке Всемирного антидопингового агентства (ВАДА), в том числе и на региональном уровне.

Что касается проблемы расизма в спорте, то в рамках Совета Европы существует Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), которая является независимым органом Совета Европы по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, в том числе в спортивной сфере. В ней работают эксперты – по одному от каждого из государств-членов Совета. Проблема расизма в спорте весьма актуальна, что особенно касается сферы футбола. Так, организация «Футбол против расизма в Европе» (Football Against Racism in Europe – FARE) провела исследование проблемы ксенофобии в российском футболе и опубликовала соответствующий доклад 28 февраля 2015 г. Такие доклады периодически публикуются данной организацией, что позволяет делать те или иные выводы, касающиеся состояния проблемы проявления расизма. Согласно некоторым положениям данного отчета, представители указанной организации не удовлетворены той обстановкой дел в российском футболе, которая наблюдается в преддверии проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 г. в части распространения ксенофобии. При этом предлагается ряд рекомендаций по улучшению ситуации и по противодействию расизму и ксенофобии, процветающим в футбольной сфере, например, такие, как разработка на уровне правительства национального плана по борьбе ксенофобией, в который должны входить образовательные программы для школ и ВУЗов; работа с крайне правыми группами, в чем РФС нужно позаимствовать опыт Германии, Франции и Великобритании, которые успешно провели эту борьбу; поощрение прогрессивно настроенных групп болельщиков; эффективные дисциплинарные меры в отношении нарушителей; содействие развитию терпимости в городах, принимающих матчи чемпионата мира; четкие протоколы, которые должны принять все принимающие города для предотвращения инцидентов и обеспечения безопасности зрителей[6]. Ду-

[6] См. подробнее: «Радикальные фанаты пытаются управлять клубами». FARE подготовила доклад о расизме в российском футболе. URL: http://www.sovsport.ru/gazeta/article-item/782093 (дата обращения 29.04.2105 г.)

мается, что Российский футбольный союз примет к сведению данный доклад и указанные в нем рекомендации, несмотря на неправительственный характер организации FARE, но тем не менее имеющей вес в сфере борьбы с проявлениями расизма в европейском футболе.

Говоря о региональном сотрудничестве в указанной сфере, следует отметить роль двустороннего сотрудничества в сфере защиты спорта от различных посягательств. Российская Федерация, помимо участия в международных и региональных конвенциях, активно включена в двустороннее сотрудничество с различными государствами, которое на сегодняшний день достаточно продуктивно. Например, двусторонние связи на региональном уровне в области спорта поддерживаются между Россией и Корейской Народной Демократической Республикой. Также Министерство спорта Российской Федерации заключило ряд меморандумов о сотрудничестве в области физической культуры и спорта в рамках двустороннего регионального сотрудничества с такими государствами, как Казахстан, Япония, Вьетнам, Китай, Куба, Индия и некоторыми другими. В рамках подписанных документов предполагается развитие сотрудничества в области спорта высших достижений, массового спорта и физической культуры, спортивной науки и медицины, а также борьбы с допингом в спорте.

Россия активно обменивается опытом по проведению крупных спортивных событий с Бразилией. Это было отмечено Президентом РФ Владимиром Путиным в июле 2014 г. в рамках официального рабочего визита. «Особая сфера сотрудничества – это спорт. Мы знаем, на каком высоком уровне Бразилия провела чемпионат мира по футболу. Это огромные усилия – организационные, финансовые. Мы договорились продолжить взаимный обмен опытом в области организации масштабных спортивных соревнований», – сказал Путин по итогам переговоров с президентом Бразилии Дилмой Руссефф[7].

Президент РФ также напомнил, что Россия вслед за Бразилией принимает следующий чемпионат мира по футболу – он

[7] Сайт Балтийского информационного агентства URL: http://www.baltinfo.ru/2014/07/14/RF-i-Braziliya-prodolzhat-sotrudnichestvo-v-sfere-sporta-437318 (дата обращения 07.04.2015 г.).

пройдет в нескольких российских городах в 2018 г., а Бразилия – летние Олимпийские игры в 2016 г. Россия в феврале этого года была хозяйкой зимней Олимпиады в Сочи. Кроме того, в 2019 г. Красноярск станет столицей зимней универсиады, а Бразилиа – летней.

Безусловно, наряду с универсальным следует отметить значение регионального сотрудничества государств в сфере противодействия совершению правонарушений в спорте. На этом уровне происходит более тесный обмен различного рода информацией, методиками противодействия правонарушениям в спортивной сфере, обеспечения безопасности при проведении спортивных мероприятий, проведения допинг-контроля, предупреждения и пресечения актов расизма, а также борьбы с коррупцией и иными экономическими преступлениями, затрагивающими спортивную сферу.

В заключение следует сказать, что выработанная на сегодняшний система как универсального, так и регионального сотрудничества в области борьбы с правонарушениями в спорте, а также существующие проблемы в механизмах ее действия, позволяют говорить о необходимости совершенствования существующей нормативно-правовой базы, а также о потребности в модернизации способов и средств взаимодействия государств как в рамках универсальных и региональных межправительственных организаций, так и спортивных федераций всех видов спорта. Отлаженные механизмы такого сотрудничества будут способствовать поддержанию не только безопасности участников спортивных соревнований и зрителей, но и позволят повысить имидж мирового спорта, в том числе способствовать соблюдению принципа «честной игры», а, значит, и привлечению масс к занятиям спортом, что, безусловно, благоприятно повлияет на здоровье населения всего мира, к чему и стремится все мировое сообщество.

С Е К Ц И Я

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЖИМОВ

ПРАВОВАЯ ОСНОВА САНКЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПРОТИВ РОССИЙСКИХ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Акимов Владимир Сергеевич

студент юридического факультета Российской Правовой Академии Министерства юстиции Российской Федерации
117638, Россия, Москва, ул. Азовская, д.2, корп.1

В сфере внутригосударственных и международных отношений любая мера, применяемая в целях реализации государственной политики должна выражаться в определенную конкретную форму. В XXI в. наиболее грамотными и приемлемыми для общества являются меры, выраженные в правовых нормах. Из общей теории права известно, что большинство правовых норм в своей структуре «включают в себя три элемента – гипотезу, диспозицию, санкцию»[1]. Как и в национальных, так и в международных правоотношениях, санкция представляет собой принуждение или неблагоприятные последствия для конкретного субъекта в случае нарушения им установленных предписаний. С точки зрения здравого смысла, «принуждение должно прекратиться, если нарушенное право восстановлено или дано требуемое удовлетворение»[2]. Но всегда ли санкции в международном праве вводятся в качестве ответного результата на неправомерное поведение государства, имеют необходимую правовую основу и прекращаются с момента выполнения всех предъявляемых требований?

---

[1] Власова Т.В. Теория государства и права: учебное пособие / Власова Т.В., Дуэль В.М., Занина М.А. М.: Российская академия правосудия, 2011. С. 103.
[2] Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 2 Мартенс Ф.Ф. М.: Зерцало, 2013. С. 304.

История принуждений в межгосударственных правоотношениях берет свое начало с момента возникновения самого государства. За этот период методы воздействия изменялись, но задача, преследуемая от их реализации, оставалась прежней. В современной правовой литературе выделяют несколько способов воздействия на государственную власть иностранного государства: правовой и неправовой. Правовой способ предполагает издание специального предписания государства или международной организации в отношении конкретной страны, содержащего вводимые меры негативного воздействия.

В зависимости от уровня, санкции можно подразделить на меры, вводимые Организацией Объединенных наций, международными и региональными организациями, отдельными самостоятельными странами. Санкции ООН – это принудительные меры, принимаемые в соответствии с главой VII (ст. 41) Устава ООН Советом Безопасности данной организации «в отношении государства (части его территории или конкретно определённых лиц), которое отказывается выполнять обязанности, вытекающие из правоотношения международной ответственности»[3]. Практика применения санкций за более чем полувековую историю существования ООН создала значительную базу для систематизации их форм и видов, определения правовых оснований. Санкции ООН вводятся на основании Резолюции Совета Безопасности ООН.

Другим примером выступает деятельность стран-участников Всемирной торговой организации и возможность претерпевать ими в случае неисполнения взятых обязательств неблагоприятные последствия. С 1 января 1995 г. для всех членов ВТО действует принятое в результате Уругвайского раунда Многосторонних торговых переговоров ГАТТ-1994, включающее текст Генерального соглашения ГАТТ-1947, а также другие многосторонние соглашения и договоренности. Согласно пункту 1 статьи XVI Соглашения об упреждении ВТО, «организация руководствуется решениями, процедурами и обычной практикой, которым следовали договаривающиеся стороны ГАТТ-1947 и органы, созданные в рамках

[3] Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М., 2002. С. 407.

ГАТТ-1947»[4]. Сущность применяемых положений состоит в том, что в случае, если ГАТТ признает нарушение государством-участником правил торговли, то она может разрешить другим договаривающимся сторонами приостановить исполнения обязательств в той части, в которой посчитает это целесообразным. При этом основной принцип деятельности ВТО состоит в полном равенстве участников и недопустимости одностороннего отказа от принятых на себя обязательств. Правовые основания приостановления взятых обязательств закреплены в соглашении и односторонние санкции недопустимы.

Совсем по-иному обстоит дело с принудительными мерами правового характера, вводимыми отдельными государствами. В связи с усложнившейся международной политической и экономической обстановкой в отношении Российской Федерации на протяжении 2014–2015 гг. странами Запада были введены санкции против российских юридических и физических лиц. В чем же заключается правовая основа этих санкций, рассмотрим на примере права Европейского Союза.

Действительно, ЕС в настоящее время устанавливает ограничения по отношению ко многим иностранным государствам и их руководителям. Поэтому самый первый и основной вопрос заключается в том, имеет ли ЕС нормативно предусмотренное право вводить санкции против иностранных государств? Решение о введении санкций принимается Советом Европейского Союза в рамках внешней политики и политики безопасности и, как правило, оформляется в виде Общей позиции стран ЕС (англ. common position) – «правовой акт, посредством которого Европейский Союз определяет свой подход к конкретной внешнеполитической проблеме»[5]. Примерами таких актов служит Общая позиция от 1996 г. по Кубе, Общая позиция от 2002 г. «Об ограничительных мерах в отношении Зимбабве», Общая позиция от 2003 г. «Об ограничительных мерах в отношении руководителей Приднестровской области (Республика Молдова)».

---

[4] Зенкин И.В. Право торговой организации. М.: Международные отношений, 2014. С. 62.

[5] Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А. и др. Право Европейского Союза: учебное пособие (отв. ред. С.Ю. Кашкин). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 55.

Правовое регулирование принятия санкций, выраженных в Общей позиции стран ЕС, основывается на ст. 203 и 301 Договора, учреждающего Европейское сообщество от 1957 г.; ст. 215 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС) от 1957 г.; ст. 3, 4, 7, 13, 14, 29 Договора о ЕС от 2007 г. Главным органом согласно ст. 4 Договора о ЕС является европейский совет, который «дает Союзу необходимый побудительный импульс для развития и определяет общие политические ориентиры, объединяет глав государств или правительств государств-членов и Председателя Комиссии, которых должны сопровождать в качестве помощников министры иностранных дел государств-членов и один из членов Комиссии[6]. По этой причине Совет ЕС называют Советом министров, поскольку в нем заседают представители от правительств. К внешнеполитическим полномочиям Совета относятся: заключение международных договоров от имени ЕС; издание специальных актов в рамках общей внешней политики и политики безопасности; представительство ЕС на международной арене; принятие санкций от имени ЕС в отношении других государств; принятие решения об использовании сил быстрого реагирования ЕС.

В практике Совета ЕС используется три способа принятия решений: путем консенсуса (единогласно), квалифицированным большинством и простым большинством. По важнейшим вопросам – «в сферах внешней политики и политики безопасности, сотрудничества полиций и судов, политики предоставления убежища и иммиграционной политики, политики экономической и социальной гармонизации, налоговой политики – Совет ЕС принимает решения путем консенсуса (согласия)»[7]. В ч. 1 ст. 215 ДФЕС указано: «Когда решение, принятое в соответствии с главой 2 раздела V Договора о Европейском Союзе, предусматривает полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами, Совет, постановляя квалифицированным большинством по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссии, прини-

---

[6] «Договор о Европейском Союзе» от 07.02.1992 г. с изменениями и дополнениями. URL: http://eur-lex.europa.eu/

[7] Пастухов М.И. Право Европейского Союза: ответы на экзаменационные вопросы / Пастухов М.И. Минск: ТетраСистемс, 2011. С. 42.

мает необходимые меры». При этом ст. 31 главы 2 раздела V Договора о ЕС содержит только общие положения о внешней политике ЕС, не регламентируя конкретных правовых оснований применения санкций, но предусматривает, что все решения в рамках данной главы должны приниматься единогласно, т.е. путем консенсуса.

Немаловажным международным актом является Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950 г., в ст. 6 которой закреплена обязанность государств, ратифицировавших ее обеспечить реализацию «права на справедливое судебное разбирательство»[8]. Европейский Союз, вводя очередной пакет санкций в 2014 г. против России в связи с событиями в Украине, в ст. 11 Постановления Совета (ЕС) № 833/2014 от 31.07.2014 г. предусмотрел, что «любые жалобы и требования российских физических и юридических лиц, если они связаны с применением санкций, судебному рассмотрению и удовлетворению не подлежат»[9]. Данное Постановление Совета ЕС противоречит международной Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 47 Хартии Европейского Союза об основных правах от 12.12.2007, в части лишения возможности судебной защиты прав и интересов российских физических и юридических лиц в связи с вводимыми санкциями.

Как известно, в международном праве действует принцип pacta sunt servanda – договоры должны исполняться. Этот принцип закреплен в Уставе ООН 1945 г., Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и означает, что участники гражданско-правовых отношений должны соблюдать заключенные договоры, а в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения имеют право на судебную защиту. Следовательно, подобные решения Совета Европейского Союза, хотя и основываются на нормах права ЕС, которое прямо не запрещает при достижении консенсуса всех стран-участников, вводить санкции в отношении другой страны, противоречат как международным актам, имеющим высшую юридическую силу, так и европейскому праву.

---

[8] Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров, март 2001 г. № 3.

[9] Постановление Совета (ЕС) № 833/2014 от 31 Июля 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО XXI ВЕКА (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Богатырев Валерий Викторович

доктор юридических наук, доцент, зав. кафедрой международного права и внешнеэкономической деятельности юридического института Владимирского государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых 600005, Россия, Владимир, ул. Студенческая, 8; mp_ved.vlsu@mail.ru

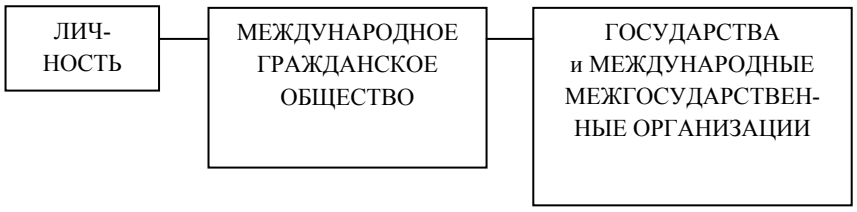
Одним из главных вызовов XXI в. является расширяющийся процесс глобализации. Под ней мы понимаем *объективно существующий период развития человеческой цивилизации, обусловленный возникновением и осознанием общепланетарных проблем затрагивающих основы ее существования и поиском способов и методов их разрешения через создание устойчивой социальной модели ее развития.*

Процесс глобализации затронул все сферы человеческой деятельности, но для нас важно, что он затронул один из социальных регуляторов – международное право. При этом, на мой взгляд, его нельзя отрывать от его главной сферы нормативного регулирования – международной системы. Все изменения в международной системе зеркально отражаются в международном праве. Как пишет известный российский теоретик права Юрий Алексеевич Тихомиров: «Правовые циклы имеют относительно самостоятельный и производный характер от социально-экономических циклов в обществе»[1]. Опираясь на данную точку зрения, мы можем проследить, как происходит изменения в международном праве, используя системный метод на примере международной системы и дать характеристику его сегодняшнего состояния.

На сегодняшний день в период глобализации под международной системой в широком смысле понимается вся человеческая цивилизация со всеми её проявлениями в экономике, политике, педагогике и, разумеется, в юриспруденции. В узком смысле под международной системой понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов:

---

[1] Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 18.



Стоит отметить, что в региональные периоды международных систем было несколько, это: европейская, китайская, азиатская и т.д.

Сегодня мы живем в период стагнации старой международной системы характеризуемой как «международная система имперского типа» и переход в новую фазу – становление «мульти полярной международной системы»[2]. Учитывая, что международная система представляет собой сложную, открытую и слабо организованную систему, то при её изучении мы можем использовать междисциплинарное направление в науке – синергетику.

Исходя из синергетики, международная система представляется структурой, состояние которой постоянно изменяется под воздействием внутреннего неоднозначного и многовариантного поведения её составных частей и внешних многофакторных сред. Под их воздействием система формируется, достигая своего совершенства, а затем в ней начинается процесс распада под воздействием увеличивающейся энтропии (разбалансировки упорядоченности составных частей системы). При этом, когда энтропия достигает своего максимума происходит процесс бифуркации (изменения всей системы) которая может привести к точки бифуркации – двум взаимоисключающим последствиям: или распаду всей системы и хаосу, или переход системы на более высокий уровень существования.

Теоретические выкладки можно подкрепить примерами из всеобщей истории. После Версальского договора в Европе сформировалась региональная социальная система относительного политического равновесия («европейский концерт наций») просуществовавшая до начала XX века. Затем в ней начинает возрастать энтропия (противоречия) составляющих её элементов, которая

[2] Цыганков П.А. Международные отношения: учебное пособие. М.: Новая школа. 1996. С. 136.

привела к первой мировой войне 1914 г. После окончания войны, Версальским мирным договором мировое сообщество не смогло сформировать сбалансированной социальной системы, что и привело к росту противоречий разрешившихся второй мировой войной. Этот период в истории международных отношений может именоваться переходным периодом от равновесной международной системы к дуалистической, сформировавшейся уже после второй мировой войны в 1945 г., точкой бифуркации которой стала Вторая мировая война, качественно изменившая международную систему.

Сформированная после войны международная система, которую можно охарактеризовать как дуалистическую, просуществовала с 1945 года по 1990 года, её стабильность была нарушена нарастающей энтропией (противоречиями) и распадом одной из супер держав – СССР. С этого периода начинается процесс бифуркации (или перехода) к имперской модели (главенстве одной супердержаве), что не получилось и не могло получиться в современных условиях, и началу формирования «мульти полярной международной системы». При этом энтропия до сегодняшнего дня все возрастает, что неминуемо должно привести к точке бифуркации – серьезному глобальному конфликту.

Исходя из всего вышесказанного, мы можем сделать заключение, что современное международное право, находится в стадии перехода от одной своей системы к другой. Это обусловлено состоянием существующей на сегодняшний день международной системы находящейся в периоде нарастания энтропии (противоречий) и в которой старые нормы международного права уже адекватно не регулируют общественные отношения, а новых в её недрах создать не возможно.

Кризис современного международно-правового пространства явно просматривается на таких явлениях в недрах международной системы как:

– в неправомерном поведении отдельных субъектов международного права, соблюдающих нормы по своему усмотрению;

– в недостаточной эффективности правого механизма ООН при реализации ею своего основного предназначения;

– в расширяющихся внутренних и международных вооруженных конфликтах в различных регионах планеты;

– увеличение гонки вооружений и игнорирование норм закрепляющих запрещение распространение оружия массового поражения и средств его доставки;

– в неэффективности международно-правового механизма борьбы с преступностью, что привело к нарастанию численности террористических атак и транснациональной преступности;

– в увеличение неравенства в социально-экономической сфере государств планеты, что порождает нестабильность в мире;

– обострение всепланетной экологической обстановки, обусловленное неконтролируемым загрязнением окружающей среды и истощением природных ресурсов;

– расширением миграции из бедных южных стран на промышленно-развитый Север;

– увеличение конкуренции в различных областях мировой деятельности, как между государствами, так и между Транс-Национальными Корпорациями;

– рост нестабильности, при расширении процессов глобальной интеграции между различными социальными системами[3].

Осознавая состояние современной международной системы и её главного регулятора учеными планеты ведется поиск методов и способов повышения её устойчивости и стабильности, чтобы по возможности осуществить бифуркацию мирными средствами без разрастания вооруженных конфликтов из локальных и региональных, в третью мировую войну. Выход большинства ученых видится в создании устойчивого развития международной системы.

Термин «устойчивое развитие» получил широкое распространение после публикации доклада «Наше общее будущее», подготовленного в 1987г. международной комиссией по окружающей среде и развитию ООН во главе с Г. Х. Брундтландом[4]. Данное понятие было введено для изучения взаимоотношений человека, общества и природы и определяется как такое развитие, при котором удовлетворяются потребности настоящего времени, но не ставится под угрозу способность будущих поколений удов-

---

[3] См.: например: материалы «круглого стола» Института актуальных международных проблем Дипломатической Академии МИД РФ «Проблемы гуманитарной интервенции и защиты граждан за рубежом» // Международная жизнь. 2009. №7. С. 16–33.

[4] Наше общее будущее: докл. МКОСР. М., 1989.

летворять свои потребности. Оно включает в себя два основных понятия: понятие потребностей, в частности, потребностей, необходимых для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета, а также понятие ограничений материального состояния отдельных групп населения, входящих в «золотой миллиард»[5].

Формирование модели устойчивого развития глобальной социальной системы во многом зависит от создания устойчивой подсистемы управления, необходимой для целенаправленной и взаимосогласованной деятельности людей во всех сферах человеческой деятельности и обязательной для успешного решения глобальных проблем. Одно из центральных мест в управлении глобальной социальной системой занимает социальная регулятивная подсистема, центральное место в которой должно занять новое глобализированное международное право. Известный российский теоретик права В.В. Лазарев пишет, что «с некоторого времени обнаруживается тенденция к интеграции права. Формирование европейского права и появление элементов мирового права замечено и практикой и теорией»[6].

На сегодняшний день глобальное международное право представляет собой скорее совокупность нормативно-правовых блоков, чем систему, так как «система – это определенная совокупность элементов, находящихся в определенной взаимосвязи, которая придает данной совокупности целостный характер»[7]. Хотя входящие в глобальное право блоки, такие как международное право и 198 национальных правовых систем (НПС), по мнению А. А. Рубанова, «в сегодняшнем мире взаимосвязаны. Национальное право каждой страны связано с правом другой страны, а также с международным правом, международное право – с правом всех стран, существующих в мире»[8]. При этом стоит отметить, что глобальное право формируется сейчас и в недрах современного меж-

---

[5] Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рандерс Й. Указ. соч. С. 50.
[6] Лазарев В.В. Поиск права // Журнал российского права. 2004. №7. С. 4.
[7] Кедров В. М. Принцип историзма в его приложении к системному анализу развития науки // Систем. исслед. М., 1974. С. 5.
[8] Рубанов А. А. Вопросы теории международных межправовых отношений // Сов. государство и право. 1991. № 10. С. 99.

дународного права, в котором нормы его составляющие можно уже разделить на глобальные, и региональные.

Резюмируя все вышесказанное, стоит отметить, что в современной международной система идет нарастание энтропии (противоречий). Соответствующее её международное право уже не только неадекватно регулирует имеющим место общественным отношениям, но в некоторых случаях вообще игнорируется. Выход из сложившейся ситуации видится в создании модели устойчивого развития в международной уже глобальной социальной системе и формировании соответствующего ей глобального права. Если это не реализовать, то энтропия международной системы приведет к новой точке бифуркации – третьей мировой войне, за которой совершенно не просматривается будущее человечества.

PUBLIC LAW IN THE 21ST CENTURY AND RESOURCES CRISIS: SOME CONSEQUENCES

Vacarelu Marius

National School of Political and Administrative Studies
Bucharest, Romania

We should think with open mind and to see: is it possible that our world (as we know it from decades and centuries) will change its fundamental basis? In our opinion, the answer for this interrogation is positive, because in the 21st century it will be a mix of two special factors: demographic growth and natural resources crisis. We are not able just to create super-technologies: we eat every day, we use a lot of water and many other resources. In this case, we should think for future: how legal system will be changed?

The future of public law will be more economic, the gratuity will disappear and the lower prices of public services will be just memories. In this case, it will start a tough competition among states to more natural resources and even the public international law will be changed – or the new state's behavior will make from some principle son public international law just a memory. What is bad is that on the 21st century the law will follow the economy, and this is the worst perspective for humanity: we'll consider that money defeats law? I hope for a negative answer.

1. Legal sciences are not created just for fun, and their role is not only technical – to defend interests of other persons – but also lawyers must respond to some social questions in a specific way, which is not connected with other sciences.

In fact, this role of question answering depends by the most important skill learnt during the law school years: creating laws. Just lawyers are able to understand society in a real framework, because our studies are dedicated to all kind of matters from social way: from the commercial part of live to the public administration, etc. in this paradigm, many sciences study parts of human life, but they are not able to create laws, because that is a specific way of social action.

In this case, we should think with open mind and to see: is it possible that our world (as we know it from decades and centuries) will change its fundamental basis? In our opinion, the answer for this interrogation is positive, because in the 21st century it will be a mix of two special factors: demographic growth and natural resources crisis. We are not able just to create super-technologies: we eat every day, we use a lot of water and many other resources. In this case, we should think for future: how legal system will be changed?

2. According to wikipedia[1] and to many other sources, it will be a huge growth of population in the 21st century:

"According to current projections of population growth, the world population of humans will continue to grow until at least 2050, with the estimated population, based on current growth trends, to reach 9 billion in 2040, and some predictions putting the population in 2050 as high as 11 billion. World population passed the 7 billion mark on October 31, 2011.

According to the United Nations' World Population Prospects report, the world population is currently growing by approximately 74 million people per year. Current United Nations predictions estimate that the world population will reach 9.0 billion around 2050, assuming a decrease in average fertility rate from 2.5 down to 2.0.

Almost all growth will take place in the less developed regions, where today's 98.3 million population of underdeveloped countries is expected to increase to 7.8 billion in 2050. By contrast, the population of the more developed regions will remain mostly unchanged, at 1.2 billion. An exception is the United States population, which is expected to increase 31% from 305 million in 2008 to 400 million in 2050 due to projected net international migration.[7] In 2000–2005, the average world fertility was 2.65 children per woman, about half the level in 1950–1955 (5 children per woman). In the medium variant, global fertility is projected to decline further to 2.05 children per woman. .....

By 2050 (Medium variant), India will have 1.6 billion people, China 1.4 billion, United States 439 million, Pakistan 309 million, Indonesia 280 million, Nigeria 259 million, Bangladesh 258 mil-

[1] URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Projections_of_population_growth, consulted on 27.04.2015.

lion, Brazil 245 million, Democratic Republic of the Congo 189 million, Ethiopia 185 million, Philippines 141 million, Mexico 132 million, Egypt 125 million, Vietnam 120 million, Russia 109 million, Japan 103 million, Iran 100 million, Turkey 99 million, Uganda 93 million, Tanzania 85 million, Kenya 85 million, Germany 83 million and United Kingdom 80 million."

These dates are real scary, because many of states included in last paragraph will continue to grow their economic capacities, and as a simple consequence, the quality of life will grow too. In this case, population will not be easy to stop is normal need for comfort and good life.

3. Analyzing world growth of population, we should think to other indicators, who influence in a deep way the necessity of natural resources: longevity, migration rate and urban growth. The second one especially change some things is state behavior and also on the national social tissues.

a) Longevity. During the second half of the 20th century, life expectancy at birth converged markedly across countries, with poor countries experiencing rapid gains caused mainly by striking improvements in child survival. Life expectancy rose an average of 23 years in the poorest 50 percent of countries between 1960 and 2000, but only nine years in the richest 50 percent, according to WHO (see Table 1)[2].

Table 1

Global trends in life expectancy from birth and per capita income, 1960–2000

Europe & Central Asia	**68 (1960)**	**76 (2000)**	6,810 – 18,281 (GDP/capita)
East Asia & Pacific	**42**	**71**	1,317 – 5,866
Latin Am. & the Carib.	**56**	**70**	3,459 – 7,161
Middle East & N. Africa	**48**	**69**	1,935 – 5,525
North America	**70**	**77**	12,380 – 32,880
Poorest 50% countries in 1960	**41**	**64**	896 – 3,092
Richest 50% countries in 1960	**65**	**74**	7,195 – 18,162

[2] Income per capita is GDP per capita in 1996 international prices, adjusted for terms of trade (Penn World Tables 6.1). Life expectancy is life expectancy at birth (World Development Indicators, World Bank). Regional averages weighted by country population. Source: Gary S. Becker, Tomas J. Philipson, and Rodrigo R. Soares, "The Quantity of Life and the Evolution of World Inequality," American Economic Review 95, no. 1 (2005): 277-291.

All these older persons need more medical assistance and they also increase the pressure of fiscal systems, because a good part of fiscal rules will be adopted not to develop the national economies, but to bring resources (money) to pay the pensions of retired people. All these facts was not considered as being important during the first part of the 20th century, but not it is.

b) International migration

The movement of people across borders is the third force shaping population size, age structure, and distribution. In 2005, approximately 60 million people migrated from a less developed country to a more developed one, roughly the same number that migrated from one less developed country to another less developed one.

Just some tendencies, according with 2005 realities[3] (which are strongly changed, of course);

United States. The annual immigration rate to the United States was at its peak in the 1900s at 11.6 per 1,000 population. By the 1990s the annual immigration rate had dropped to 4 per 1,000, while the actual number of immigrants entering the country grew to about 1 million per year, the highest ever. The number of immigrants coming to the United States, however, is much smaller than the number migrating to Western and southern Europe.

Europe. Migration inflows to Western Europe began after the 1950s as unprecedented economic growth fueled demand for labor which was met through "guest-workers" and labor migrants, and later followed by the admission of laborers' dependents. While immigration flows into Europe dropped from their peak in the early 1960s, since 1985 through the present immigration flows have increased to unprecedented levels. Migration inflows to Western Europe, almost entirely from the poor countries of Asia, the Middle East, the former Soviet republics and to a lesser extent, Africa, are expected to increase in the near term, with substantial effects on both the size and (ethnic) composition of the population.

Some slowing in the growth of immigration may appear in the first quarter of the 21st century (compared to the last quarter of the 20th

[3] Philip Martin and Gottfried Zurcher, 2008. "Managing Migration: The Global Challenge". Population Bulletin, March. Population Reference Bureau, Washington, D.C.

century) as sending countries experience slowed rates of population growth and economic improvements. One unknown is sub-Saharan Africa, which is yet to be the source of mass emigration experienced from other poor regions (e.g., Asia, Latin America and the Middle East).

c)Urban growth

For the first time in human history, the next decades will witness the emergence of an urban majority in all regions, including sub-Saharan Africa. The UN projects that the total urban population in the developing world, estimated at 1.97 billion in 2000, will more than double to 3.9 billion by 2030 and swell still further to 5.3 billion in 2050. By 2030 eight out of every ten of the world's urban residents will live in cities in Africa, Asia, or Latin America.

The rate of urban population growth in poor countries is fueled by natural increase more than migration, and already exceeds national growth rates. Most urban growth in the 21st century will occur in towns and cities where government services and infrastructure (such as sanitation and drinking water supplies) are typically worse than in resource-privileged megacities. Contrary to popular perception, only 12 percent of people living in cities in the developing world live in a megacity.

The rapid urban transition now occurring in the poorest countries presents special challenges for development.

First, the absolute size of the increments of growth will greatly stretch existing infrastructure.

Second, most of the urban growth in the 21st century is not being driven by expanded economic opportunities, with the result that migrants to urban areas are unlikely to experience the increase in income historically associated with urban migration. Thus urban growth will not be associated with increases in wealth associated with previous periods of rapid urban growth, such as the Industrial Revolution. Finally, there is real concern about the environmental impacts of further urban growth in the face of climate change and the rapid loss of ecosystems[4].

[4] Rachel Nugent, Barbara Seligman: Demographics and Development in the 21st Century Initiative. URL: http://www.cgdev.org/doc/Demographic_and_Development/DD_background_12_10_08.PDF, consulted on 28.04.2015.

4. Rapid population growth – especially when fuelled by continued high fertility – can magnify every problem that is scaled by population numbers and justifies a strong international focus on population growth and its consequences. Small differences in future average fertility can have dramatic effects on population numbers over time. The latest United Nations projections show that if average future fertility for the world remains just half a child above that projected in the medium variant, 9 the world population could reach almost 16 billion by 2100 instead of the 10 billion projected if fertility declines from 2.5 children per woman today to 2.0 in 2100. Similarly, if future fertility were to remain half a child below that projected in the medium variant, the world population could return to 6.2 billion by 2100. That is, a difference of nearly 10 billion people in 2100 results from a sustained difference of just one child per woman around projected fertility in the medium variant[5].

One of the lessons of the "population scare" of the 1960s was that dire predictions were way off base. Population growth has not led to impoverishment and catastrophic degradation of the environment. What population growth does is to scale up what are already formidable challenges.

As the recent "World Development Report 2010: Development and Climate Change" remarks: *Larger populations put more pressure on ecosystems and natural resources, intensify the competition for land and water, and increase the demand for energy. Most of the population increase will be in cities, which could help limit resource degradation and individual energy consumption. But both could increase, along with human vulnerability if poorly managed.* (p. 40)[6]

Sustained population growth interacts with other processes and influences the course of major global challenges, such as climate change. Today, urban areas consume more than two-thirds of the global energy used annually and produce more than 70% of CO2 emissions. If the global urban population is to grow from today's 3.5 billion to 6.4 billion in 2050, as currently projected by the United Nations, there is a good chance that its impact on climate change will increase unless ma-

[5] World Economic Forum: Seven Billion and Growing: A 21st Century Perspective on Population, consulted on 29.04.2015.
[6] Ibid.

jor efforts are made to switch to sources of energy not based on fossil fuels.

Ensuring food security is another challenge that is scaled up by a growing population. Although, according to the Food Price Index of the UN's Food and Agriculture Organization,13 food prices had been stable or declining until the early part of this century, they began to increase slowly around 2004 and since 2007 they have experienced important fluctuations resulting in higher average values. The causes of such price increases are complex, but population growth combined with increasing incomes in middle-income countries are important contributors to the upward trend observed. As a result, there is growing concern about the ability of the world economy to feed a growing population.

FAO reckons that food production will have to increase by 70% to meet the food demand of 9 billion people and acknowledges that raising production by such an amount will be a challenge, especially as water supplies become strained in parts of the world. The challenge will be undoubtedly greater if world population grows faster than projected by the medium variant of the United Nations[7].

The consume of natural resources, from energy to food and water, from woods to gold for jewelries is increasing every day, as we can see. The natural wish to comfort and good standard of life make every person to ask from the state to assure a coherent and equitable access to almost all resources.

According with the latest news[8], eleven places in the world – 10 of which are in the tropics – will account for over 80 per cent of forest loss globally by 2030, according to research released today by WWF. Up to 170 million hectares of forest could be lost between 2010 and 2030 in these "deforestation fronts" if current trends continue, according to findings in the latest chapter of WWF's *Living Forests Report* series. The fronts are located in the Amazon, the Atlantic Forest and Gran Chaco, Borneo, the Cerrado, Choco-Darien, the Congo Basin, East Africa, Eastern Australia, Greater Mekong, New Guinea and Sumatra. "Imagine a forest stretching across Germany, France, Spain and Portugal wiped out in just 20 years," says Rod Taylor, Director of

[7] World Economic Forum: Seven Billion and Growing: A 21st Century Perspective on Population, consulted on 29.04.2015.
[8] URL: http://wwf.panda.org/wwf_news/?245370, consulted on 29.04.2015

WWF's global forest program. "We're looking at how we can tackle that risk to save the communities and cultures that depend on forests, and ensure forests continue to store carbon, filter our water, supply wood and provide habitat for millions of species."

The report builds on earlier analysis by WWF showing that more than 230 million hectares of forest will disappear by 2050 if no action is taken, and that forest loss must be reduced to near zero by 2020 to avoid dangerous climate change and economic losses[9].

5. These fact and many others have specific consequences on public law.

First of all, we must remember that the public law has the supreme purpose to fulfill the special needs of state and citizens. In this case, its regulations are more general and with much more social interest. This kind of social interest is represented by the gratuity of many public services or the lower price of social services.

This economic character (lower price) was settled on the first past of the 20th century, when public law doctrine was influenced by the consequence of two world wars, when people was asking for a reparation of their lives, houses and health.

On that time, according with statistics[10], population was less that 3 billion people. The main ideas of public law doctrine was settled from 1920 to 1960, when the world population was from 1.5 billion to almost 3 billion people and the standards of life was lower (less phones, televisions, radios, etc). The greatest public law teachers, mainly of continental part of Europe – like Laubaderre, Barthelemy, Vedel, Devolve, Duverger, Hauriou, etc. started their careers and wrote their main books (just adapted and developed by the jurisprudence, mainly) on that time, since 1920 to 1955–1965 maximum. They was influenced less by economy and more by human cruelty on war and also by a good part of technologic progress.

On that time, economy of resources was not important – just remember the cars dimensions and their gas consume. More than that, there was not books or article about the crisis of natural resources –

---

[9] URL: http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/living_forests_report_chapter_5___saving_forests_at_risk.pdf

[10] URL: http://en.wikipedia.org/wiki/World_population, consulted on 30.04.2015.

they was considered almost infinite and the growth of population was not expected in such proportion.

Since 1987, we were 5 billion people, since 2000 – 6 billion and since 2013 we are 7 billion people on Earth. Today our number is 7,31 billion persons. As we can see, more that 2,3 billion people are less that 27 years old, and they need new houses, new families and new jobs: for sure, they will be the future payers of an older population's pensions.

Today – from the point of view of economics and daily life is vice-verse, the public debates are daily influenced by the "crisis of resources", "resources prices", "needs of people" and many other ideas of reducing the consume of goods, but with more efficiency. All countries introduces standards of cost for public investments, legislation speaks almost in every new law about "efficiency", "rational consume" or "productivity". The prices for all public services increased everywhere (faster of with less speed) and a come-back to former prices is excluded.

In this case, the future of public law will be more economic, the gratuity will disappear and the lower prices of public services will be just memories. In this case, it will start a tough competition among states to more natural resources and even the public international law will be changed – or the new state's behavior will make from some principle son public international law just a memory. What is bad is that on the 21st century the law will follow the economy, and this is the worst perspective for humanity: we'll consider that money defeats law? I hope for a negative answer.

ФАШИНИЗАЦИЯ ГРУППОВОГО СОЗНАНИЯ БЮРОКРАТИИ ЕВРОПЫ – ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК МИРОВЫХ КОНФЛИКТОВ XX ВЕКА И ЛОКАЛЬНЫХ ВОЕННЫХ КОНФЛИКТОВ СОВРЕМЕННОСТИ

Вахтеров Андрей Васильевич

Вице президент некоммерческой организации Инновационный фонд «Социум»
waw126410@mail.ru

«Украинский кризис» выдвинул на повестку политических обсуждений ряд вопросов по проблемам, имеющим глубокие исторические корни.

2015 г. – год семидесятилетия Великой победы советского народа над фашистской Германией и торжества прогрессивного человечества над страшным бедствием – фашизмом, который вновь возрождается и набирает силу. Знаковое событие в истории человечества, право на участие, в котором у России пытаются отобрать.

Не менее знаковым событием, последовавшим после окончания II мировой войны, стал Нюрнбергский трибунал. Казалось, Нюрнбергский процесс должен был поставить точку в развитии международного права в противодействии преступлениям против человечества. Любое преступление, связанное с геноцидом (массовым истреблением) людей подлежит осуждению, а исполнители преступных деяний преследованию и наказанию.

Прошло совсем немного времени, в начале 50-х годов английская колониальная администрация в Кении, используя нацистские методы в борьбе с национально-освободительным движением, уничтожила, по самым скромным подсчетам, около 50 тыс. коренного населения. Данные преступления не получили должной правовой оценки в международном праве.

Не нашло отражения в практике международных правовых институтов и преступления французской военной администрации в Алжире в период алжирской революции. Вьетнам, отметивший 30-летие освобождения, все 30 лет добивается во всех междуна-

родных инстанциях правовой оценки преступлений, совершенной армией США на территории Вьетнама.

Так что же такое был Нюрнбергский процесс? Кого и за что осудили его решением?

Напрашивается следующий ответ: Гитлера и его режим за преступления и геноцид против европейских народов. Гитлер, его клика и союзники совершали преступления в основном на территории Европы, за что и были осуждены. Если практика преследования за преступления против человечества, получившие отражение в работе Нюрнбергского трибунала, носит универсальный характер, почему осужден гитлеровский режим и его представители, но не представители английской, французской колониальных администраций?

Сейчас много говорится о политике «двойных стандартов», данный вопрос поднимается на уровне ООН.

На первый взгляд «политика двойных стандартов» явление новое. Но это только на первый взгляд. Зародилась оно давно в недрах европейской цивилизации, также как и колониально-рассовые теории, приведшие к фашизму. И также хорошо (как колониально-рассовые и нациско-фашистские теории и взгляды) используются западной бюрократией в современной международной политической жизни.

Рассмотрим природу происхождения данных явлений.

Аристотель: Свобода для свободных людей

Основы общественного сознания Европы заложены в работах Аристотеля, который на заре развития европейской цивилизации заговорил о свободе личности. Не вызывает разночтений постулат о свободе человека от рождения, но Аристотель говорит о свободе для свободного человека, но не для раба и те более не для варвара.

Раб, «по природе – тот, кто может принадлежать другому (потому он и принадлежит другому) и кто причастен к рассудку в такой мере, что способен понимать его приказания, но сам рассудком не обладает по своей природе не может быть свободен»[1]. Поэтому ни раб, ни вольноотпущенник не может быть свободным человеком и гражданином.

---

[1] Аристотель. Политика. Сочинения: в 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 384.

К варварам Аристотель относил всех, кто не являлся эллином, и так как они находятся на более низкой ступени развития и «по своим природным свойствам … более склонны к тому, чтобы переносить рабство, нежели эллины»[2], то для них рабство есть благо, приобщение к цивилизации.

Аристотель не был приверженцем демократии и вполне допускал монархию, но для Эллады. Монархии варваров он заведомо относил к тираническим и подлежащим переустройству, пусть даже насильственному. То, что варвары считали монархическое управление вполне естественным, подкрепленным преемственностью и законом (на что Аристотель также обращает внимание), в вопросе приобщения варваров к цивилизации не имело ни какого значения. Своего рода едва ли не первое в истории идеологическое обоснование политики «двойных стандартов».

Идеи греко-римской цивилизации имеют решающее значение в формировании европейского общественного сознания.

Если вдуматься, то даже курсы отечественной истории разработаны по греко-римским лекалам. Восторгаясь героизмом спартанцев царя Леонида, мы не задумываемся о том, что причиной всех греко-персидских войн были набеги греческих пиратов на торговые города побережья Малой Азии.

Другими словами, пиратские набеги свободных людей – норма, ответная карательная реакция варваров – преступление.

Посыл Аристотеля о разной степени свободы для разных категорий индивидов получили вполне ожидаемое развитие в Европе на исходе средневековья.

Реформация и идеологии расизма и колониализма

В религиозных войны XVI–XVII вв. нашло отражение стремление к свободе: совести и предпринимательства. В результате происходит окончательная трансформация христианства из религии угнетенных в религию угнетателей. На историческую авансцену вышел новый класс – класс буржуазии, остро нуждающейся в новой идеологии, закрепляющий права на неприкосновенность частной собственности и свободу предпринимательства. На исторической арене появляется протестантизм.

---

[2] Аристотель. Указ. соч. С. 376–384.

Протестантизм – религиозная идеологическая концепция поощряющая свободу предпринимательства с одной сторона, и свободу угнетения – с другой. Вновь в Европе срабатывает принцип свободы для свободных людей. Природа угнетения в данном ключе имеет разносторонний характер.

Основатели марксизма, анализируя условия развития капитализма пришли к следующим выводам: «Правительства на Востоке всегда имели только три ведомства: финансы (грабеж внутри страны), война (грабеж внутри страны и грабеж чужих стран) и общественные работы (забота о воспроизводстве). Британское правительство в Индии организовало № 1 и № 2, придав им более филистерский вид, а № 3 совсем забросило, в результате чего индийское земледелие гибнет»[3]. Поэтому угнетение трудовых масс метрополии сочеталось с одновременным ограблением и массовыми убийствами коренного населения колоний.

Таким образом, эпоха Великих географических открытий привела к формированию матрицы, по которой возникла, существует и совершенствуется мировая колониальная система.

1. *Идеологическое обоснование* захвата и ограбления колоний отражено в выражении: «Они шли с крестом и мечом в руках и жаждой золота в сердце».

Обоснование имело религиозное наролнение: насильственная христианизация коренного населения, которое автоматически записывалось в варвары, неспособные самостоятельно приобщиться к благам цивилизации.

2. *Экономическая основа* доступ к дешёвым ресурсам и рынкам сбыта имел свой довод: варвары не способны правильно распорядиться своими ресурсами.

3. *Военная составляющая* вооруженное сопровождение процессов ограбления и подавления недовольства коренного населения.

Идеи свободы совести и предпринимательства, получившие распространение в Европе, в окружающем колониальном мире трансформировались в теоретические обоснованиях справедливости колониализма и расовой дискриминации.

---

[3] Энгельс Ф. Энгелльс – Марксу 6 июля 1853 года // К. Маркс – Ф. Энгельс. Избранные письма. Государственное из-во полит. литературы. 1948. С. 300–303.

Идеологическое обоснование обнищания трудовых масс в своей стране и ограбления колоний в период бурного развития капитализма основой и колониально-расовых идей и политики «двойных стандартов».

Великая французская революция – идеи свободы на штыках

Дальнейшее развитие идей свободы, равенства и братства получили в период Великой французской революции и империи Наполеона. Добившись реализации этих идей во Франции, французы понесли их на своих штыках дальше по всей Европе, совершенно игнорируя при этом волеизъявление тех, кому их несли.

Таким образом, в период великих революционных преобразований в Европе сложилась практика *экспорта демократических идей и стандартов* любыми (в т.ч. вооруженными) способами и методами.

Совершенствование колониальной системы, революционные процессы в Европе совпали с завершением формирования западной бюрократии в её современном виде.

Происхождение бюрократии

В основе всех преобразований бюрократии лежат процессы смены элит, часто под воздействием революционных процессов. Верх «совершенства» бюрократии находит выражение в подчинении ей всех сфер общественной жизни. Такое всеобщее проникновение и вмешательство в общественную жизнь ведет к параличу основы развития общества, блокирует его движение вперед и … провоцирует революционную рефлексию.

Остановка в развитии всегда ведет к стагнации, но полной остановки в развитии не происходит. Не происходит по той причине, которая в синергетическом подходе к теории систем получила название феномена саморазвития.

С позиций синергетики[4] общество является системой, подверженной в своем развитии законам теории систем, в основе которых лежат законы «термодинамики», проявляющиеся в любой

---

[4] Синергия (от греческого synergia – сотрудничество, содружество) – совместное действие в социологии – совместный труд во всех областях человеческой жизни как основа общности // Философский энциклопедический словарь. М.: Инфра-М. 2000. С. 441.

материальной системе. Действие законов в социальной сфере приводит к различным результатам. Кибернетик Нортон Винер писал: «Мы погружены в жизнь, где мир в целом подчиняется второму закону термодинамики: беспорядок увеличивается, а порядок уменьшается...»[5].

Закономерности явлений самоорганизации не ограничиваются областью неживой природы; они распространяются на все материальные системы[6]. Это вытекает из процессуальности материальных систем.

Процессы, протекающие в открытых системах, при определенных условиях, из хаоса могут самопроизвольно привести к возникновению упорядоченных структур, что и характеризует их стремление к самоорганизации. В них и проявляется способность к самоорганизации и возникновению диссипативных структур, характеризующихся неравновесностью и нелинейностью.

Возникновение диссипативных («рассыпающихся») структур происходит следующим образом. Пока система находится в состоянии термодинамического равновесия, ее элементы ведут себя независимо друг от друга, в силу чего к образованию упорядоченных структур они пока неспособны. Происходящие внутренние «флуктуации, или случайные отклонения системы от некоторого среднего состояния, в открытых системах не подавляются, а … усиливаются при этом по мере возрастания неравновесности между системой и окружающей средой»[7].

Любая открытая система при взаимодействии с окружающим миром испытывает определенное внешнее воздействие. Под его влиянием внутренние флуктуации, все более расшатывая систему, разрушают существующие связи между ее компонентами. Когда система под воздействием взаимодействий с окружающей средой переходит в неравновесное состояние, ситуация при этом меняется.

Возникшая неустойчивость, достигнув своего критического состояния, приводит систему к качественным изменениям состояния. Элементы такой системы начинают действовать согласован-

---

[5] Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958. С. 49.
[6] Хакен Г. Синергетика. М., 1980. С. 16.
[7] Хакен Г. Синергетика. М., 1980. С. 215.

но. Между ними возникают корреляции, когерентное[8] взаимодействие. В результате и возникает диссипативная структура, в которой независимое (беспорядочное) поведение элементов сменилось согласованным (кооперативным) движением, что приводит к образованию новых структур. Накопленная в процессе преобразований энтропия[9] в системе рассеивается (или диссипиируется) в окружающую среду.

После своего возникновения такая структура не теряет резонансного возбуждения, которое ее порождает. Одним из свойств такой структуры является ее повышенная «чувствительность» к внешним воздействиям. Изменения во внешней среде оказываются фактором генерации и фактором отбора различных, структурных конфигураций. Материальная система такого типа включается в процесс самоорганизации[10].

Социальная действительность в структурном аспекте представлена различными уровнями. Структурные уровни социальной действительности находятся в неоднозначно-линейных связях между собой (напр.: уровень наций и уровень государств). Переплетение разных уровней в рамках общества порождает представление о господстве случайности и хаотичности в социальной действительности. Но внимательный анализ обнаруживает наличие в нем фундаментальной структурности – главных сфер общественной жизни, коими являются материально-производственная, социальная, политическая и духовная сферы, имеющие свои законы и свои структуры. Все они определенным образом субординированы в составе общественно-экономической формации. Эти формации структурированы, в том числе в плане изменений, обуславливая

---

[8] Когерентность (от лат. cohaerere – быть связанным) – взаимосвязь. Принцип когерентности заключается в утверждении, что все существующее находится во взаимосвязи // Философский энциклопедический словарь. М.: Инфра-М. 2000. С. 213.

[9] Энтропия (от греч. entropía — поворот, превращение) – понятие, впервые введенное в термодинамике в 1865 г. Р. Клаузиусом для определения меры необратимого рассеивания энергии. В теории информации: величина, характеризующая степень неопределенности системы // Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2 изд. М.: ИНФРА-М, 1995. С. 411.

[10] См.: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса / пер. с англ.; отв. ред. В.И. Аршинов, Ю.Л. Сламайтовича, Ю.В. Сочкова. М.: Прогресс, 1986.

генетическое единство общественного развития в целом. Другими словами, можно сказать, что общество – это система отношений между людьми равная совокупности общественных отношений[11].

Бюрократия возникает в открытых социальных системах и первоначально является открытым системным образованием. Но под воздействием открытых процессов и социальных колебаний, она практически сразу же становится упорядоченной структурой. бюрократия изначально имеет свойственные только ей черты:

– порожденная профессиональными качествами его представителей, замкнутость социального слоя управленцев, доступ в который с течением времени для стороннего индивида становится невозможным;

– вызванная спецификой выполняемых задач, корпоративность, определившая в конечном итоге правила поведения основной массы представителей;

– необходимость строгой соподчиненности, проявившаяся в иерархичности и вылившаяся, в свою очередь, в косность основных звеньев вертикали управления.

Следует оговориться, что для эффективной работы бюрократии развитие таких качеств необходимо, поэтому в процессах ее внутренней самоорганизации они играют решающую роль. Протекание этих процессов условно можно разделить на две фазы.

Первая фаза, – **стихийная**, при которой самоорганизация подсознательно направлена на совершенствование основных качеств внутри социального слоя управленцев и к установлению и совершенствованию равновесного состояния самой системы управления. Это в свою очередь приводит к превращению бюрократии в совершенно замкнутую систему со всеми характерными чертами и свойствами.

В своей стихийной фазе развития бюрократия проходит сложный период зарождения – в виде *меритократии*[12] в родово-племенных структурах первобытных прасоциумов – и последова-

---

[11] Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. М. 2000. С. 461-465.

[12] Меритократия (Meritocracy – от лат. Meritus – достойный + греч. Kratos – власть) – власть, основанная на заслугах; правление наиболее достойных в интеллектуальном, моральном и других отношениях / Васильев Л.С. Генеральные очерки исторического процесса // М: Философия и общество, 1997. № 1. С. 119.

тельного развитие до сословного состояния в период абсолютных монархий[13].

Таким образом «сословное господство» означает завершение стихийной фазы развития западной бюрократии.

С этого момента в общественном сознании Европы традиция постепенно уступает *первое место главенству закона*. В общественной жизни имеют право на существование только те традиции, которые так или иначе трансформировались в правовые нормы или общепринятые правила поведения.

Вступление бюрократии во вторую фазу своего развития, – **«сознательную»,** характеризуется стремлением бюрократии занять в общественной жизни ведущую роль. В противовес требований общества о создании правового государства, действия бюрократии сознательно направлены не на решение социально значимых задач, а на сохранение своих привилегий..

На фоне этого противостояния и происходит формирование и становление *рациональной бюрократии*. Рациональная бюрократия возникла и получила свое развитие в Западной Европе и в чистом виде явление это типично только для западных государств.

Развитие, зарождающейся рациональной бюрократии увязывается с установлением легального господства. Отличительной чертой, которого служит наличие системы формальных правил, регулирующих деятельность управленческого персонала. При этом, изменение формальных правил возможно только в соответствии с принятыми процедурами.

Обязанность повиноваться формальным правилам, а не конкретному лицу, обладающему властью, распространяется на всех, в т.ч., и на глав политических союзов, также подчиненных формально-правовым нормам. Принцип личной преданности, имеющий важнейшее значение при традиционном и харизматическом господстве, сменяется ориентацией на безличный порядок.

---

[13] Более подробно см.: Вахтеров А.В. Неклассический образ бюрократии как институт государственно-должностных преступлений («синергетическая модель») // Профилактическая деятельность государства как одно из основных средств сдерживания преступности в Российской Федерации: материалы международной научно-практической конференции. М.: МВД РФ ГОУ «Всероссийский научно-исследовательский институт», 14–16 декабря 2005.

Таким образом, в Западной Европе образовалась бюрократия, представляющая собой особый социальный слой, характеризующийся тремя аспектами:

во-первых, это *наиболее эффективное орудие управления*, превосходящее административные структуры любого иного типа[14];

во-вторых, это *особая статусная группа* со своими специфическими взглядами и ценностной ориентацией, развивающаяся по специфическим законам и к тому же стремящаяся к обладанию властью в обществе;

в-третьих, это *социальная группа*, полностью *отражавшая классовую структуру общества*[15].

Возникая как элемент открытой социальной системы, бюрократия сама в ходе развития общества первоначально образует открытую систему. Но, являясь продуктом жизнедеятельности человеческих сообществ, индивиды которых на заре своего развития бессознательно пришли к необходимости осуществления функции управления, бюрократия, по мере своего развития, сознательно стремится к защите «групповых» интересов, которые имеют тенденцию к латентным формам своего существования и т.д.

Бюрократия и революции

Существование, преобразование и функционирование бюрократии зависит от революционных процессов, происходящих в обществе. Если правящая элита по каким-либо причинам не инициирует необходимые преобразования, то она либо сменяется в результате переворота, осуществляемого частью бюрократии, либо уничтожается революцией. В последнем случае на слом идет все бюрократическая надстройка государства.

Независимо от причин и результатов все революционные преобразования являются соответствующей реакцией общественного сознания на все возрастающее давление государства.

---

[14] Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: Монография. Н. Новгород, 1997. С. 41.

[15] . Mommsen W. The political and social theory of Max Weber. Chicago, 1992. S. 10; Патрушев А.И. Расколдованный мир Макса Вебера. М., 1992. С. 164; Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта. / К. Маркс, Ф. Энгельс. Избр. соч. М. 1986. Т.4. С. 82; Масловский М.В. Указ. соч. С. 42.

Давление государства в лице бюрократии выражается во всеобъемлющем проникновении во все общественные структуры и характеризуется следующими существенными моментами.

А). Все усилия бюрократии направлены на то, чтобы снизить «сложность и многообразие общественной среды методами систематических конструктивных упрощений»[16] . При этом корпоративное сознание бюрократии остается на уровне соответствующем господству классической механики в естествознании. Оно воспринимает окружающий мир как одномерное пространство, подверженное количественным изменениям (свободным от качественной «прерывности»), составленным из событий абсолютной предсказуемости и предопределенности. Поэтому сознание бюрократии не способно функционировать в условиях самоорганизующегося, самоуправляемого и плюралистического общества и стремится к его «упрощению». Т.е., в этом качестве бюрократия «выступает как сознательно действующая энтропийная сила»[17]. В этом ее главная опасность и основа для ухудшения ее характеристик.

Б). Постепенное ухудшение внутренних характеристик бюрократии в конечном итоге приводит к тому, что:

– *профессионализм* вырождается в замкнутость, т.е. для того, чтобы попасть в этот социальный круг требуется не столько соответствующие образование и навыки, сколько наличие определенных связей (*протекционизм*), подкрепленных, как правило, определенными материальными ресурсами (*коррупция*);

– *корпоративность* выражается не столько в коллективном стиле управления, направленном на эффективное решение социально значимых задач (*этика управленческого поведения*), сколько в специфических правилах поведения, приобретающих все более негативный оттенок, вызывающий возрастающую критику со стороны общества;

– *иерархия* порождает косность вначале в сфере управления (*бюрократизм*), затем во всех областях общественной жизни (*формализм*).

---

[16] Панарин А.С. Социальная эсхатология и бюрократическая картина мира / Ред. С.А. Королев. Бюрократия и общество. М.: ФО СССР, 1991. С. 24.
[17] Панарин А.С. Указ. раб. С. 24.

Высшая степень организованности и порядка внутри бюрократии представляет собой питательную почву для таких преступных явлений, как коррупция, злоупотребление служебными полномочиями и т.д. В сочетании с полным подчинением общественной системы государству приводит к появлению форм государственной (*фашизм, тоталитаризм*) или организованной (*мафия*) преступности.

В). Реагирование обновленной (или полностью смененной) бюрократии на любые революционные преобразования общества заключается во все большем проникновении во все сферы и усилении контроля над обществом. Проникновение во все сферы общественной жизни заключается в стремлении превратить общество в «совершенную» равновесную структуру. Но чем совершеннее система, тем менее она подвижна и не готова к изменениям, к которым она вынуждена стремится. Неравновесные процессы в изолированной системе сопровождаются ростом энтропии, они приближают систему к состоянию равновесия, в котором энтропия максимальна, т.е. к точке критического состояния системы. Поэтому любое внешнее или внутреннее воздействие может вывести ее из равновесия и ввергнуть в хаос революционных преобразований.

Г) Революционизация сознания определённых социальных групп и слоев происходит не сразу. Первоначальные внутренние воздействия, выражающиеся в стихийном выступлении низов, постепенно приводят коллективное сознание нижних слоев управления, занимаемых представителями верхнего уровня средних классов общества к осознанию необходимости перемен. После чего внутренние процессы переходят в сознательную фазу, характеризующуюся высокой степенью организованности, сознательности и, что самое главное, наличием организованного меньшинства[18]. Т.е., средний класс, отстраненный до этого момента от управления, выходит на политическую арену борьбы за власть.

Таким образом, такие социальные образования, как общество и государство, представляющие собой «сложные системы каче-

[18] Моска Г. Правящий класс // Социс, 1994. № 10. С. 187–198.

ственно меняют свое макроскопическое состояние в результате изменений, происходящих на микроуровне»[19].

Изменения на микроуровне носят количественный характер и являются *управляющим параметром* системы. При достижении данного параметра критической точки происходят качественные изменения системы, т.е. ее переход в новое макроскопическое состояние.

Процесс изменений на микроуровне приводят не только к изменению состояния системы, но и к возникновению множества различных системных образований. Причем их количество зависит от сложности самой системы (чем сложнее система, тем большее количество и вариантов). Конфигурации таких образований различны по своему устройству и внутренним характеристикам, но, тем не менее, управляются параметрами порядка.

Процессы возникновения и развития бюрократии происходят во взаимосвязи с развитием общественного и группового сознания, огромное влияние на которое оказывает такое явление как евроцентризм.

Евроцентризм

На рубеже XVI–XVII вв. у европейцев исчезает комплекс страха перед мусульманским Востоком. По мере расширения колониальной экспансии в буржуазной Европе вырабатывается имперское мироощущение превосходства. В европейском общественном сознании колониальной эпохи постепенно формируется европоцентристский взгляд на мир, в котором динамичная, творческая, свободная Европа выполняет по отношению к застойному, деспотическому, фанатичному Востоку цивилизаторскую миссию.

Эволюция подобных взглядов исторически обусловлена ходом развития отношений Запада и Востока и имели определенные основания:

– со времени греко-персидских войн древности в европейском сознании сохранился страх перед огромным, непонятным Востоком и необходимостью его сокрушения;

– изнурительное, но вполне успешное, противоборство с исламским миром породило в сознании европейцев с одной стороны

---

[19] Рузавин Г.И. Методология научного познания: учеб. пособие для вузов. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 216.

востокофобию, с другой – ощущение превосходства западного пути развития;

– в Новое время евроцентризм окончательно утверждается в качестве идеологии капитализма, как обоснование цивилизационной роли колониальной экспансии ведущих европейских стран;

– в новейшей истории евроцентризм служит обоснованием противодействия национально-освободительному движению в колониях, основывая свою аргументацию «неспособностью» к независимому самоуправлению последних в силу их общей отсталости;

– евроцентризм постколониального периода характеризуется навязыванием развивающимся странам западных моделей развития без учета их духовной и цивилизационной специфики, что ведет к тяжёлым последствия и является катализатором социальной нестабильности и напряжённости[20].

Зарождение фашизма

В основу фашизма хорошо укладываются и теоретические выкладки Аристотеля, и расовые теории эпохи колониализма о превосходстве одной расы над другими, и осознание широкими европейскими массами своей расовой исключительности. Но все это вместе взятое только предпосылки возникновения фашизма. Не хватает главного инициирующего элемента, того кому это выгодно.

Часто появляются спекуляции, увязывающие появление фашизма как следствие образования Советского государства. Приверженцы данных утверждений, совершенно игнорируют тот факт, что в разорённых Первой мировой войной Италии и Германии развитие рабочего движения представлял серьезную угрозу существованию капитализма.

Рассматривая любое революционное реагирование общества как угрозу своему существованию и своим интересам, бюрократия, по мере отдаления от революционных событий, приведших к её переформатированию (возникновению или обновлению) из движущей силы революции становится её могильщиком. Постепенно

---

[20] Более подробно см.: Говоров Ю.Л. Проблемы Восток-Запад в средние века: история стран Азии: курс лекций. URL: http://history.kemsu.ru/PERSONAL/govorov.htm.

противодействие революционному изменению общества становится едва ли не основной задачей правящей элиты.

Фашизм появляется там, где есть реальная угроза крупному финансово-промышленному капиталу.

Фашизм был необходим предвоенному крупному капиталу для защиты своих интересов. Проведя с использованием демократических процедур, капитал направил фашизм на борьбу с пролетариатом. При этом возникла проблема: пришедшие к власти фашистские партократии, расправившись с рабочим движением, не собирались её отдавать, а введенные ими политические режимы существенно тормозили общее развитие стран и, соответственно капиталов. По своей природе, фашизм – структура не созидательная, а нацеленная на разрушение и уничтожение. Для решения данной проблемы мировой капитал попытался использовать фашизм для борьбы с Советской Россией.

Русофобия логично вплелась в фашистско-нацистские идеологические постулаты и существовать будет независимо от того какая будет России (советская, императорская и т.д.).

Истоки русофобии фашиствующей бюрократии Европы

Русофобские взгляды сформировались в XIX в., как результат долгого выключения России из европейских процессов. Преодолевшая в ходе многолетней борьбы, исторически сложившуюся изоляцию, Россия Европой воспринята как «восточная культура, культура христианизированного татарского царства». К тому же российская культура «культура вырабатывалась в постоянном противлении латинскому Западу и иноземным обычаям»[21]. В свете рассмотренных выше причин, последнее является непростительным проступком в глазах просвещенной Европы. Наличие огромных ресурсов – только усугубляло и усугубляет «вину» России.

Современной возрождение фашизма и его направленность против России свидетельствует о его глубоких корнях в групповом сознании североатлантической бюрократии. Усиление противоречий в настоящее время по сценарию «просвещенный Запад и агрессивная Россия», безосновательные обвинения и нападки на Россию свидетельствует об усилении евроцентристских и фашистских тенденций, особенно в среде правящей элиты Запада.

---

[21] Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990. С. 1.

Последствиями такого подхода стали:

– искаженное понимание российской истории и общества;

– ответная культурно-цивилизационная реакция России в адрес Запада;

– трудности диалога Россия-Запад и замедление процесса складывания единого европейского пространства.

Причина современного обострения отношений между Россией и Западом – борьба за ресурсы и рынки сбыта, без которых классический капитал развиваться не может. И пока России позволяет себе поведение не «по-европейски», она будет постоянным объектом нападок, для осуществления которых североатлантический капитал через верную ему бюрократию будет готовить, содержать и науськивать свору фашиствующих стран и организаций.

Единственное лекарство от фашизма и связанных с ним преступлений против человечества было выработано на Нюрнбергском процессе. Совершенствование международно-правовых институтов и мер реагирования, правовое толкование и правовая оценка возникающих в современном мире новых проявлений дискриминационного характера, как например «политика двойных стандартов», едва ли не единственные направления мирного урегулирования международных конфликтов.

НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ЭПОХУ ВОЗОБНОВЛЕНИЯ «ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ»

Джантаев Хасан Магомедович

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Совета по изучению производительных сил (СОПС) РАН

В конце 90-х гг. минувшего века Парижской декларацией было провозглашено окончание длившейся около века «холодной войны». Руководитель «новой демократической» России Б. Ельцин и его «теоретические оракулы» пытались убедить россиян, что причиной, субъектом (и объектом) «холодной войны» был общественный строй, существовавший в Советском Союзе. С разрушением этого строя, с развалом СССР и «холодная война», якобы, ушла в прошлое.

Сегодня всем стало ясно, что вовсе не общественный строй СССР был причиной «холодной войны», которую мы поспешили объявить оконченной. Как выяснилось, у Запада имеется длинный список новых претензий к новой России.

С другой стороны, военные базы «дружественной» Америки комфортно расположились по всему периметру государственных границ Российской Федерации, в том числе и в республиках бывшего СССР. «Империя добра» творит бесчинства в некогда дружественных нам странах: Югославии, Тунисе, Ливии, Египте, Ираке, Сирии и др., многие из которых уже до основания разрушены и прекратили свое существование.

Рок событий на востоке и юге Украины вовлекает, как в воронку, непримиримые противоборствующие силы. Осуществляется беспрецедентный нажим Запада на Москву. Высказываются угрозы изоляции России в «цивилизованном» мире, закрытия рынков энергетического сырья для России, создания препятствий на пути экспорта российских товаров.

Все это происходит не фоне кровавых войн и бурных «революций», которым приписывается сверхъестественная сила создавать счастье людей. «Гуманитарные интервенции» и посевы зерен демократии в опустошенных, некогда цветущих землях – вот реалии наших дней.

Перед лицом этих вызовов и Россия начинает наращивать свою мощь. Обеспокоенный мир с волнением наблюдает за этими приготовлениями.

На наших глазах разворачивается вторая «холодная война».

В интервью изданию *The Energy Report*, М. Кэтуса (стратегический аналитик Центра *Casey Research*) так и заявил: «…начинается эпоха «более холодной войны» (*The Colder War*)».[1]

Кто бы не доминировал сегодня в мире, одна сверхдержава или их группа, международные учреждения (включая рассматриваемые) негосударственного происхождения будут «оттягивать на себя» решение все большего числа вопросов международной жизни, составлявших в недавнем прошлом предмет исключительных прерогатив государственных и межгосударственных органов. Это очевидная, устойчиво набирающая силу тенденция последних десятилетий века минувшего и первых – настоящего.

Отечественные и зарубежные исследователи природы международных организаций отмечают, что на протяжении всего времени существования ООН и других международных организаций, одной из важнейших закономерностей их развития и первоосновой совершенствования их деятельности является объективный процесс интернационализации[2] мировых политических, экономических, торговых, научных, финансовых и иных связей между государствами и развертывания всестороннего сотрудничества между ними в рамках таких международных организаций. Одним из выражений процесса интернационализации служит все возрастающее

---

[1] См.: Кэтуса М. Более «холодная война» началась, и Россия выигрывает в ней // inbox.sg/others/frame/marin-ketusa-v-interview)

[2] См.: Коваленко И.И. Международные неправительственные организации. М., 1976; Гельман-Павлова И.В. Международное право: конспект лекций. Изд. «Высшее образование». М.: Юрайт-Издат. 2009; Улахович В.Е. Международные организации (Справочное пособие). М., Минск 2005; Абашидзе А.Х., Урсин Д.А. Неправительственные организации: международно-правовые аспекты. М.: Изд. РУДН, 2002; Прокуронова С.С. ООН (Конспект лекций). СПб., 2000; Подшибякин С.А. Правовой статус международных неправительственных организаций. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2006; See: Spiro P. New Global Communities: Non-Governmental Organizations in International Decision Making Institutions // Washington Quarterly. 1995. 18(1); Gordenker L., Weiss T. Democratising Global Governance. Ontario: York University. 1995; Nafziger J. International Sporpts Law. Transanational Publishers. USA, 1988.

число неправительственных организаций, занимающихся экономическими, культурными, правочеловеческими, гуманитарными, природоохранными и другими вопросами. К началу нынешнего века их в мире насчитывалось свыше 43 тысяч[3].

Неправительственные организации (НПО) представляют собой ярчайшее проявление активности гражданского общества[4], которое стремится в последнее время играть все более существенную роль в формировании национальных и международных приоритетов, в содействии разработке разного рода международных документов по различным вопросам, в том числе и рассматриваемым в ООН и на других международных форумах. В результате НПО и другие негосударственные субъекты (профессиональные объединения, научные общества и др.) выступают ныне не только как распространители информации или источники услуг, но и все заметнее претендуют на роль активных участников разработки политики и подготовки многосторонних соглашений, деклараций, регулирующих отношения в самых разных областях человеческой деятельности.

Оперативная компетенция НПО, их гибкость и знание местных условий, а также огромные ресурсы, которыми они располагают, делают их подчас ключевыми партнерами и исполнителями тех решений, которые принимаются в рамках ООН. Как верно отмечают исследователи[5], НПО не столь забюрократизированы как межгосударственные организации, они менее идеологизированы (более открыты, объективны, толерантны), более мобильны. В целом, сегодня они играют, хотя и ограниченную, но, по признанию исследователей, незаменимую роль внутри системы органов ООН[6].

Долгое время не было ясности, что считать неправительственной организацией, оттого и предлагаемые дефиниции страдали отсутствием четкой определенности: «Международные неправительственные организации, – отмечали авторы одного справочного издания, – это международные объединения национальных групп,

---

[3] See: Yearbook of International Organizations. 1999–2000. Vol. 4. P. 549.
[4] См.: Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: Логос, 2007. С. 882.
[5] See: Simma B. The Charter of the United Nations. A Commentary. P. 913–915.
[6] См.: Федоров В.Н. Указ соч. С. 884.

союзов, частных лиц, созданных в целях содействия международному сотрудничеству в политической, экономической, научно-технической, гуманитарной и иных областях человеческой деятельности».[7] Ясно, такое определение НПО не могло никого удовлетворить…

В 1986 г. Статус НПО был определен конвенционным путем.

Страны-члены Совета Европы «считая, что целью Совета Европы являются достижение более тесного союза между его членами, в частности для сохранения и развития идеалов и принципов, являющихся их общим наследием;

Признавая, что международные неправительственные организации осуществляют полезную для международного сообщества деятельность, в частности, в области науки, культуры, благотворительности, филантропии, здравоохранения и образования и содействуют осуществлению целей и принципов Устава ООН и Устава Совета Европы;

Желая установить в своих взаимоотношениях нормы, регулирующие условия признания правосубъектности[8] этих организаций с тем чтобы облегчить их функционирование на Европейском уровне, 24 апреля 1986 г. в Страсбурге подписали Европейскую конвенцию о признании правосубъектности международных неправительственных организаций.

Положения указанной конвенции касаются объединений (НПО), подпадающих под следующие условия: (они должны):

a) вести деятельность международного характера и не преследующую цели извлечения прибыли;

в) быть созданными на основе акта, подпадающего под действие внутреннего законодательства Государства-участника Конвенции;

c) вести реальную деятельность не менее чем в двух государствах; и

d) иметь свое уставное местонахождение на территории одного Государства-участника Конвенции, а фактическое – на терри-

---

[7] См.: Словарь-справочник международного права. М., «М/О». 1982. С. 120–121.

[8] Поразительно, что и после принятия этого документа некоторые наши коллеги продолжают повторять обрыднувшую до печенок и устаревшую («как кости мамонта») формулу времен тоталитаризма: «НПО – не субъекты международного права».

тории либо этого, либо какого-либо другого Государства-участника Конвенции»[9].

Однако, как явствует из самого названия Конвенции, она касается деятельности НПО в Европе. Как же обстоят дела с определением термина «Неправительственная организация» применительно к их деятельности во всем мире?

Более или менее удовлетворительное, хотя и носящее весьма общий характер, определение удалось согласовать лишь через 11 лет – 25 июля 1996 г., когда в Резолюцию ЭКОСОС 1996/31 «Консультативные отношения между ООН и неправительственными организациями» была включена следующая дефиниция: «любая такая организация, которая не учреждена каким-либо государственным органом или на основе межправительственного соглашения, считается неправительственной организацией для целей настоящих мероприятий, включая организации, принимающие назначаемых правительственными органами членов, при условии, что такое членство не препятствует свободному выражению мнений этой организации»[10].

Из данного определения видно, что в качестве НПО могут рассматриваться десятки тысяч негосударственных организаций мира – от местных (локальных) до глобального уровня (универсальных). Однако, здесь важно уяснить следующее, небезынтересное обстоятельство. Так, в последние годы предпринимаются попытки связать общественное движение, в том числе НПО, с возрастающей политической и экономической активностью транснациональных корпораций – мощных международных хозяйственных комплексов. «Искусственно выпячивая внешнее сходство ТНК и НПО, как структурных образований, действующих в международной сфере, и намеренно абстрагируясь от их принципиальных различий, отдельные ученые стали продвигать тезис о тождественности их природы как международных объединений негосударственного характера и, соответственно, о возможности

---

[9] См.: Международное публичное право: сборник документов: в 2 ч. Ч. I / сост. и авт. вступит. статьи К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 710.

[10] См.: Резолюция ЭКОСОС 1996/31. Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями. URL: http:/www.un.org/esa/coordination/ngo.

причисления ТНК к группе НПО. Однако подобные попытки, с точки зрения Устава ООН, представляются неправомерными»[11].

Отождествлять рассматриваемые институции с такими «штатными» субъектами международного частного права как ТНК могут либо несведущие, либо заинтересованные люди. То есть, ошибка может быть допущена по недомыслию – либо намеренно. В рассматриваемом случае, скорее намеренно. Но для юриста-международника, – специалиста международного публичного права – здесь не должно быть никакой неясности. Крохотная МНПО, руководство которой состоит из нескольких человек (с годовым бюджетом, равным размеру минимальной пенсии среднестатистического европейца), чувствует себя в системе международного права куда более комфортно, чем мощнейшая ТНК, имеющая представительства, филиалы, дочерние фирмы в десятках стран мира (с многомиллиардным оборотом, сопоставимым с бюджетом ООН и всех ее специализированных учреждений вместе взятых), но действующей, тем не менее, в рамках международного частного права.

Главное различие между этими несопоставимыми в плане финансово-экономических возможностей международными институциями состоит в том, что в деятельности первой их категории наличествует (имплицитно присущее их статусу) качество – публичность, чего изначально, перманентно и по определению лишены хозяйствующие субъекты, каким бы арсеналом средств и экономической мощью они не располагали.

С другой стороны, у МНПО напрочь отсутствует то, что является «нервом всей деятельности», целью и смыслом существования второй категории субъектов – извлечение прибыли и сверхприбыли участниками предпринимательской деятельности. Вот почему вся жизнь МНПО, вне зависимости от их численного состава, политического веса и значимости, протекает в международном публичном праве, а не в международном частном праве, которое специфическими методами регулирует специфические отно-

[11] См.: Федоров В.Н. Указ. соч. С. 884–885.

шения своих субъектов, в первую очередь и главным образом – имущественные[12].

Не упустим из виду и следующего обстоятельства, говоря об отсутствии какой бы то ни было идентичности между ТНК и НПО. О ТНК, их международном статусе и взаимоотношениях с ними (хотя к моменту учреждения ООН об их существовании было известно, не сказано ни слова ни в Уставе ООН, ни иных многосторонних договорах (конвенциях), ни в каком бы то ни было международно-правовом документе публичного характера. Что же касается МНПО, то с самого начала своей деятельности ООН уделяла самое пристальное внимание проведению и совершенствованию мероприятий по обеспечению устойчивых связей с этой категорией негосударственных субъектов международного права.

К концу минувшего века был тщательно отработан порядок установления таких связей. Статья 71 Устава ООН, касающаяся МНПО, предусматривает надлежащие консультации с этими организациями[13]. В указанной статье Устава ООН предусматривается, что «ЭКОСОС уполномочивается проводить мероприятия для консультаций с МНПО, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть установлены с международными неправительственными организациями, а в случае необходимости, с национальными неправительственными организациями, после консультаций с заинтересованным государством-членом ООН»[14].

Главной формой сотрудничества МНПО с ООН с первых дней деятельности ООН является установление консультативных отношений МНПО с ЭКОСОС ООН. Важным шагом в становлении отношений МНПО с ООН стало учреждение 21 июня 1946 г.

---

[12] См.: Джантаев Х.М. МНПО – субъекты международного права: публичного или частного? // Вестник РУДН. Серия юридические науки. 2012. № 2. С.196.

[13] В Статусе Лиги Наций отношений с НПО касалась статья 25.

[14] См.: Устав Организации Объединенных Наций // Международное публичное право. Сборник документов: в 2 ч. Ч. I / сост. и авт. вступ. статьи К.А. Бекашев, Д.К. Бекяшев. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 77–78.

Исследователи отмечают, что «Деятельность МНПО делает их естественными партнерами межправительственных учреждений, и это одна из особенностей современных международных отношений» (См.: Улахович В.Е. Международные организации. С.29); О том же говорит Нешатаева Т.Н. (см.: Нешатаева Т.Н. Указ. соч. С. 87).

Комитета ЭКОСОС по неправительственным организациям, который предоставляет консультативный статус конкретным МНПО.

К концу минувшего столетия консультативный статус при ЭКОСОС был предоставлен более чем 2000 неправительственным организациям (включая ряд российских)[15].

Другой важной формой сотрудничества НПО с ООН является их ассоциация с Департаментом общественной информации (ДОИ) Секретариата ООН. В своей резолюции 1297 (XLIX) от 27 мая 1968 г. ЭКОСОС рекомендовал Генеральному секретарю ООН «поощрять увеличение числа связанных с ДОИ национальных и международных НПО всех государств-членов ООН, и в особенности, представляющих расовые группы, учитывая их разнообразный опыт как в области прав человека, так и в экономических и социальных вопросах».[16]

Ассоциация НПО с ДОИ не дает им права голоса ни в одном из органов ООН, но они могут иметь доступ к информационным материалам ООН и посещению открытых заседаний органов ООН.[17]

В случае положительного решения Секретариата ООН, неправительственная организация включается в список ДОИ. Этот список состоит из трех частей:

Первая – неправительственные организации имеющие консультативный статус при ЭКОСОС и ассоциированные с ДОИ.

Вторая – неправительственные организации, которые ассоциированы с ДОИ, но не связаны с ЭКОСОС.

Третья – ассоциации содействия ООН в различных странах мира.

Для укрепления сотрудничества неправительственных организаций с ООН (в лице Секретариата) действует Исполнительный комитет из представителей ДОИ и ассоциированных с ним НПО.[18]

В последние годы сотрудничество неправительственных организаций с ДОИ стало эффективным средством и основным эле-

---

[15] См.: Федоров В.Н. Указ. соч. С. 890.

[16] См.: Коваленко И.И. Указ. соч. С. 92.

[17] См.: Что такое неправительственная организация? URL: http://www.un.org/russian/guestion/ngo-dpi.

[18] См.: Неправительственные организации и Департамент общественной информации Секретариата ООН. URL: http://www.un.org/russian/guestion/ngo-dpi.htm.

ментом отношений НПО с системой ООН. Главные критерии сотрудничества НПО с ДОИ состоят в том, что первые обнаруживают выраженный интерес к проблемам, стоящим на повестке дня ООН. С каждым днем они получают все больше возможностей выхода на специализированные аудитории, включая широкую общественность, средства массовой информации, деловые круги. С появлением Интернета, они располагают большей возможностью для проведения эффективных информационных кампаний.

В структуре ДОИ функционирует секция неправительственных организаций, которая ежегодно проводит конференцию с привлечением до 2 тысяч участников. Она же обеспечивает надежную основу для углубленного диалога между НПО, должностными лицами ООН и представителями государств-членов ООН. Этой секцией проводятся еженедельные брифинги для представителей около 200 неправительственных организаций, освещая различные вопросы, имеющие приоритетное значение для Организации Объединенных Наций.[19]

Очень важный механизм распространения информации и поощрения более глубокого понимания и конструктивного диалога между ООН и неправительственными организациями был создан в 1975 году. Ряд учреждений ООН основал совместный проект под названием «Неправительственная служба связи ООН». Большинство изданий службы распространяется среди более чем 6 тысяч НПО, фигурирующих в ее базе данных.[20]

Кроме ДОИ вопросами консультативных связей с НПО занимаются и другие департаменты Секретариата ООН.

В своем докладе «Обновление ООН: программа реформы», представленном Генеральной Ассамблее в 1977 г. Генеральный секретарь ООН призвал все департаменты, которые еще не сделали этого, назначить сотрудника по связям с неправительственными организациями. Для улучшения взаимодействия между всеми этими координационными центрами была воссоздана Междепартаментская рабочая группа по неправительственным организациям,

---

[19] См.: Указ. соч. Там же.

[20] См.: Информация о деятельности ДОИ/НПО. URL: www.un.org/dpi/ngosection/dpingo.htm.

председателем которой является Помощник Генерального секретаря ООН по связям с общественностью.

Сравнительно новой формой развития консультативных связей стало сотрудничество неправительственных организаций с фондами, программами и Специализированными учреждениями ООН и некоторыми региональными организациями (ОБСЕ, Советом Европы и др.). Специализированные учреждения самостоятельно развивают свои взаимоотношения с неправительственными организациями, на основе положений своих документов, которые во многом аналогичны положениям Резолюции ЭКОСОС 1996/31 с некоторыми отличиями в применении.

Большинство фондов, учреждений и программ системы ООН получили от своих руководящих органов четкий мандат: «Работать с НПО!» Были разработаны и механизмы реализации этих предписаний. В одних случаях эти органы представляют неправительственным организациям (как в случае с ЭКОСОС) консультативный статус трех категорий. В других случаях – заключают с НПО соглашения о сотрудничестве или приглашают представителей НПО участвовать в работе своих органов в качестве наблюдателей.[21]

Особый характер консультативных связей с НПО существует и у Всемирного Банка, при котором в 1982 г. был учрежден Комитет Банка по неправительственным организациям.[22]

В Специализированных учреждениях ООН имеются, как правило, комитеты (центры) по НПО, осуществляющие координирующие функции и ведущие оперативную работу. Такие центры связи с НПО созданы и в отделениях ООН в Женеве и Вене, при которых аккредитуется большое количество неправительственных организаций.

Необходимо особо отметить, что деятельность многочисленных НПО активизировалась после окончания «холодной войны». Состоявшийся в мае 2000 г. в Нью-Йорке Форум тысячелетия рассмотрел обширную тему «ООН в XXI веке» и продемонстрировал серьезное намерение всемерного расширения потенциала гра-

---

[21] См.: Эволюция участия гражданского общества в деятельности Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/russian/partners/sys1.htm.
[22] См.: Указ. соч. Там же.

жданского общества и НПО в системе ООН. Итогом форума стало принятие Декларации и повестки дня действий по реализации планов Форума. В ходе работы Форума было (среди прочих) выдвинуто предложение о создании при Генеральной Ассамблее ООН постоянно действующего органа, который представлял бы в ООН интересы НПО всего мира.

Заканчивая обзор некоторых (проводимых под эгидой и в рамках ООН) мероприятий, направленных на всемерное повышение статуса неправительственных организаций, отметим, что все исследователи феномена НПО согласны в том, что они сегодня привносят в процесс принятия решений международными организациями всех уровней ощутимую пользу в виде своих знаний опыта и наработок. Они поднимают в рамках международных учреждений новые вопросы и проблемы, которые впоследствии становятся предметом рассмотрения на соответствующих международных форумах и завершаются принятием общеобязательных международных документов.

Сегодня НПО рассматриваются как негосударственные субъекты, участвующие в формировании международной политики и налаживании нормальных отношений между широкой общественностью и межгосударственными процессами. Эти процессы, как было показано, все теснее увязываются с обоснованными требованиями всемирного гражданского общества о следовании критериям объективности, компетентности и транспарентности при решении задач общемирового характера.

Ставшее сегодня обязательным, участие НПО в разработке и осуществлении действенного контроля за реализацией международно-правовых норм в гуманитарной и правозащитной сфере бесспорно подтверждается продуктивной деятельностью таких влиятельных НПО, как Комитет Красного Креста, Human Rights Watch, Amnesty International и многих других организаций, созданных общественной активностью широких народных масс.

Есть все основания полагать, что и в период возобновления «холодной войны» рассматриваемые институции внесут весомый вклад в дело разрядки международной напряженности и укрепления мира.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРАВА НАРОДА (НАЦИИ) НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ И РЕШЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СПОРОВ НА ПРИМЕРЕ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Жеравов Геннадий Гурамович

абитуриент Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; hennadiizh@mail.ru

Этимология процессов, возникших в наше время относительно территории Автономной республики Крым (АР Крым), лежит в прошлом веке. Рассматривая данный вопрос, можно выделить несколько документов принятых в период существования СССР, которые в наше время способствовали возникновению конфликтных ситуаций между народонаселением АР Крым и Украиной

Первым из таких документов, является протокол №49 заседания Президиума ЦК КПСС «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» от 25 января 1954 г., в котором признано целесообразным провести специальное заседание Президиума Верховного Совета СССР, для рассмотрения совместного представления Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР[1].

Уже 5 февраля 1954 г., состоялось вышеуказанное специальное заседание Президиума Верховного Совета РСФСР, в итоге которого появился один из основополагающих документов по данному вопросу: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. "О передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР", постановляющий решение следующего содержания: «Передать Крымскую область из состава РСФСР в состав Украинской ССР.

[1] См.: Протокола № 49 заседания Президиума ЦК КПСС о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР // АЛРФ. Ф. 3. Оп. 10. Д. 65. Л1,4-б Подлинник.

19 февраля 1954 г., был выдан Указ Президиума ВС СССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» со следующей формулировкой:

«Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, Президиум Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик постановил утвердить совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики».

Проводя анализ Конституции СССР от 08.08.1953 г. можно с твёрдостью заявить о недопустимости вынесения вышеупомянутых актов, в итоге приведших к запуску столь всеобъемлющих негативных процессов, направленных против Российской Федерации.

Учитывая статью 31 Конституции СССР от 08.08.1953 г., в которой право осуществлять все права СССР было закреплено за Президиумом ВС СССР, необходимо обратить внимание на ст. 39 и 146 Конституции СССР.

В соответствии со ст. 39 Конституции СССР 1953 г. Закон считается утвержденным, если он принят обеими палатами Верховного Совета СССР простым большинством голосов каждой палаты.

Согласно ст. 146. Конституции СССР 1953 г. изменение Коституции производится лишь по решению Верховного Совета СССР, принятому большинством не менее 2/3 голосов в каждой из его палат».

Из данных статей ясно видно чёткое разграничение таких видов нормативных актов, как Закон и Решение. При этом, необходимо заключить, что решение является тем актом, который требует для своего принятия 2/3 голосов ВС СССР, что могло значительно повлиять на результат голосования по поводу передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР. Из вышеприведённого следует, что сама процедура принятия решения о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР была нарушена.

В связи с вышеизложенными аспектами, было принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 г.», в котором было указано следующее:

«Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. “О передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР”, как принятое с нарушением Конституции (Основного Закона) РСФСР и законодательной процедуры, признать не имеющим юридической силы с момента принятия.

2. Ввиду конституирования последующим законодательством РСФСР данного факта и заключения между Украиной и Россией двустороннего договора от 19 ноября 1990 г., в котором стороны отказываются от территориальных притязаний, и закрепления данного принципа в договорах и соглашениях между государствами СНГ, считать необходимым урегулирование вопроса о Крыме путем межгосударственных переговоров России и Украины с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения»[2].

Основываясь на данных нормативно-правовых актах СССР и РФ, народ, проживающий на территории АР Крым, воспользовавшись своим правом на самоопределение, закреплённым в таких международных нормативно правовых актах как: Устав ООН, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (принятой резолюцией № 1514 XV Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1960 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Декларация о принципах международного права, проявил волеизъявление на отделение от территории Украины и присоединение к Российской Федерации в качестве его субъекта. В связи с

[2] Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая I992 года «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 г.» // Ведомости СНД и ВС РФ. 04.06.1992. № 22. Ст. 1178.

этим, 16 марта 2014 г., на территории АР Крым, был произведён референдум.

Несмотря на вышеизложенные доводы и ввиду наличия конфликтных вопросов по поводу территориального отношения между населением АР Крым и Украиной, некоторые страны выразили своё негативное отношение и используя своё влияние в мировом масштабе, начали оказывать некоторое давление на Российскую Федерацию, тем самым доказав факт отсутствия с их стороны надлежащего внимания к международно-правовым актам, закрепляющим право народов на самоопределение.

Проведение исследования международно-правовых актов, регулирующих право народов на самоопределение в тесном взаимоотношении с вопросом территориальной целостности государств, позволяет сделать вывод, что в международном праве существует проблема соотношения права народов на самоопределение с принципом территориальной целостности государств.

В связи с этим, начиная исследование данного вопроса, необходимо обратить внимание на основной международно-правовой акт, сыгравший значительную роль в последующем становлении международного права – Устав ООН.

Согласно п. 2 ст. 1 Устава ООН, гласит Организация Объединенных Наций преследует цели: развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира[3].

Таким образом, в первой статье Устава ООН указывается на необходимость использования в отношениях между государствами и народами (нациями), изъявляющими желание реализации своего права на самоопределение дружественных отношений и принципа равноправия, что, к большому сожалению, далеко не всегда возможно наблюдать на практике.

Следующим международным нормативно-правовым актом, играющим ключевую роль в данном вопросе, является Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и наро-

---

[3] Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

дам, в которой указывается следующее, в соответствии с которой все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие; в подопечных и несамоуправляющихся территориях, а также во всех других территориях, еще не достигших независимости, должны быть незамедлительно приняты меры для передачи всей власти народам этих территорий, в соответствии со свободно выраженной ими волей и желанием, без каких бы то ни было условий или оговорок и независимо от расы, религии или цвета кожи, с тем чтобы предоставить им возможность пользоваться полной независимостью и свободой»[4].

В ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [5] и ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.[6] прямо указано, что все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие… Все участвующие в настоящем Пакте государства… должны в соответствии с положениями Устава ООН поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

В соответствии с Декларацией ООН «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» 1970 г., в силу принципа равноправия и самоопределения народов, закрепленного в Уставе, все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое,

---

[4] Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (Принята 14.12.1960 Резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на пятнадцатой сессии. Т. 1. 20 сентября – 20 декабря 1960 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Пятнадцатая сессия. Дополнение № 16 (A/4684). Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1961. С. 74–75.

[5] Международного пакта от 16.12.1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // «Бюллетень Верховного Суда РФ». 1994. № 12.

[6] Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава.

В Декларации ООН 1970 г. также указано, что создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединению с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение.

Также, необходимо обратить внимание на существование имеющего все признаки объективизма мнения, что принцип территориальной целостности направлен исключительно на защиту государства от внешней агрессии. Именно с этим связана его формулировка в п. 4 ст. 2 Устава ООН: «Все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или её применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединённых Наций»[7], и в Декларации о принципах международного права: «Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны»[8].

Исследуя данную проблему, нельзя оставить без внимания резолюцию ПАСЕ № 1832 от 04.10.2011 г., согласно которой «право этнических меньшинств на самоопределение (…) не предусматривает автоматического права на отделение [и] в первую очередь должно быть реализовано методом защиты прав меньшинств, как то означено в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств и в резолюции Ассамблеи № 1334 (2003)

---

[7] Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956, с. 14–47.

[8] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Принята 24.10.1970 Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября – 17 декабря 1970 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия.- Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1971. С. 151–155.

о положительном опыте автономных регионов как стимула для разрешения конфликтов в Европе»[9].

Также, стоит обратить внимание на вывод, поддержанный участниками американской региональной конференции «Сецессия и международное право», которая проходила с 31 января по 2 февраля 2003 г., гласящий, что: «Современное международное право не предоставляет права на одностороннюю сецессию, однако и не отрицает такого права.»[10].

Он означает, что вопрос о легитимности одностороннего выхода какого-либо народа вместе с территорией, на которой он проживает из состава государства, должен решаться, прежде всего, с позиций практики и с учётом конкретных обстоятельств, сопровождающих данное событие[11].

Ещё одним значительным выводом данной конференции, проходившей в Университете Санта Клары в начале 2001 г., является следующее: «Самоопределение и сецессия осуществляются от имени и для блага народов, а не территорий. Когда происходит сецессия, существующие административные границы не нуждаются непременно в том, чтобы их сохраняли, они должны быть изменены посредством взаимного согласия и без насилия всякий раз, когда это изменение будет лучше отражать желания народов, которых оно касается»[12].

В 1997 году на Конференции «Автономия и международное право» в докладе Игоря Павловича Блищенко, указывалось, что в соответствии с принятой на данной конференции декларацией, можно говорить о том, что автономия – это форма самоопределения, так как политическая независимость далеко не всегда решает

---

[9] National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification. Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

[10] Conclusions and Recommendations of the Americas Regional Conference // Secession and International Law. Conflict Avoidance: Regional Appraisals. Prepared under the auspices of the Consortium on International Dispute Resolution, Geneva N.Y.; Geneva, 2003. P. 256–266.

[11] Томсинов В.А. Воссоединение Крыма с Россией с точки зрения международного права // Законодательство. 2014. № 6. С. 10–27.

[12] Conclusions and Recommendations of the Americas Regional Conference // Secession and International Law. P. 265.

вопросы развития и, следовательно, самоопределения как такового[13].

Но, несмотря на проведение встреч, конференций, вынесения резолюций, необходимо отметить, что АР Крым прошла долгий путь автономного сосуществования с Украиной, и за всё это время – не смогла найти компромиссного решения насущных вопросов, несмотря на наличие статуса автономии.

В связи с этим, решение вопроса становления АР Крым как независимого от Украины субъекта – не могло более откладываться. А в связи с происходящим на территории Украины политическим, экономическим, социальным, культурным и моральным кризисом – единственным вариантом, позволяющим обеспечить достойную жизнь народонаселению данной территории – было отделение от Украины и присоединение к исторически, политически и социально более родной стране – России.

Подводя итог данного исследования, стоит отметить, что всё происходящее на территории Крыма должно было произойти ещё в самом начале распада Союза Советских Социалистических Республик, однако неправомерные действия правительства Украины в 1994-1995 годах по отмене Конституции и законодательных актов АР Крым привели к невозможности своевременного разрешения данного вопроса.

Вместе с тем, относительно проблемы двойного толкования международно-правовых норм, а также самого вопроса сецессии, можно утвердительно полагать, что для прояснения данных вопросов необходимо принятие международно-правового акта, регулирующего такие вопросы, как определение понятий «народ» и «нация».

---

[13] См.: Осипов А.Г. Право народов на самоопределение: идея и воплощение. М.: Звенья, 1997. 222 с.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В РЕШЕНИИ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА

Каримова Анель Уалиевна

студентка III курса ALMATY MANAGEMENT UNIVERSITY
050060, РК, Алматы, Розыбакиева 227

Понятие «глобальные проблемы» происходит от английского *global problems* – «всеобщая проблема». Это проблемы, которые затрагивают интересы всего человечества в целом и крайне обострены в наше время.

Сегодняшнее общество определяется сложностью системы связей, которые возникают между всевозможными субъектами международных отношений. Эти взаимоотношения оказывают огромное влияние [1]на все мировое сообщество и имеют как положительные, так и отрицательные стороны. Это – как две стороны одной медали. С одной стороны – это основа цивилизационного развития, а с другой – это потенциальная угроза всевозможным аспектам человеческого существования. Несомненно, человеческая цивилизация многого достигла, многие условия изменились в лучшую сторону во благо людей, вполне можно похвастаться эмпирическими достижениями в этой области, однако она нуждается в доработке и переосмыслении многих вопросов. Глобальные проблемы являются результатом противоречий, появляющихся в процессе интеракции между участниками мировой системы международных отношений, главным образом государств [1].

Человечество постоянно прогрессирует, оно никогда не стоит на месте. Человечество всегда развивалось, а вместе с этим, как следствие, развивались и накапливались проблемы. Мировая практика показывает, что если изначально проблема касается только одного государства – то со временем это становится проблемой, выходящей за ее рамки, становясь проблемой всеобщей, глобальной. Глобальные проблемы человечества – почти не имеют границ, за свою многовековую историю человечество «накопило» множество проблем, которые на сегодняшний день остро нуждаются в

[1] Грохальски С.М. Государства в решении современных глобальных проблем: дис. работа. М., 1998.

срочном разрешении. Они имели место еще в древности, но их существование было освещено относительно недавно, только в конце 60-х годов 20 века. Лишь в этот период подалась огласке вся серьезность и острота необходимости их незамедлительного разрешения. Человек наконец пришел к осознанию, что проблемы во многих сферах (включая экологические проблемы), которые имеют место в одном государстве, неизбежно отражаются и на состоянии всей планеты в целом, угрожая ей. Так, действующая система международной охраны окружающей среды берет свое начало с Конференции ООН, которая прошла в столице Швеции Стокгольме в 1972 г. Лишь после нее ускорились процессы нормотворческой деятельности по охране окружающей среды на национальном и международном уровнях.

Но, несомненно, глобальные проблемы существовали задолго до того, как мировая практика стала уделять этому внимание.

Актуальность данной темы, прежде всего обусловлена тем, что сих пор не существует четкого определения "глобальных проблем". Вернее, нет обязывающих, четких критериев, позволяющих определить ту или иную проблему, именно как глобальную. Это огромный пробел, который является препятствием в попытках решения стоящих перед человеком вопросов.

В общем смысле, глобальные проблемы человечества – это проблемы, затрагивающие интересы всей Земли; проблемы, от решения которых зависит дальнейший социально-экономический прогресс и существование цивилизации.

К такого рода проблемам можно отнести:

1) сохранение мира и порядка на Земле. Возможность уничтожения человечества в термоядерной войне является самой угрожающей проблемой (борьба за ресурсы, территорию, власть).

2) обеспечение прав и свобод каждого человека в равной степени (принцип недискриминации. Обеспечение равными правами всех представителей населения Земли).

3) охрана окружающей среды. Земле грозит экологическая катастрофа. Снижение биоразнообразия. Атмосферный слой защищает и дает жизнь, а его разрушение, что и происходит сейчас, равносильно гибели не только человека, но и всего живого. Глобальное потепление и другие экологические катастрофы.

4) установление демографического равновесия планеты. [2]

5) преодоление отсталости развивающихся стран (бедные страны потребляют всего 10% того, что потребляют более успешные в экономическом плане страны).

6) освоение космического пространства и многое другое [2].

Рассмотрим более подробно четвертый пункт – демографическое равновесие планеты. В последние десятилетия произошел демографический взрыв. За 1 миллион лет существования человечества население планеты выросло до 1 миллиарда человек, а увеличение его численности до 2 миллиардов произошло только через 120 лет, до 3 миллиардов. – через 32 года, а в 1989 г. человечество выросло до пяти миллиардов. На сегодня численность населения Земли составляет 7 миллиардов, и если так будет дальше, то к 2100 г. она составит 12 – 13 миллиардов человек. Чтобы прокормить, обеспечить жильем постоянно растущее население, необходимо безостановочно наращивать промышленное сельскохозяйственное производство, увеличивать объем добычи полезных ископаемых, а это в свою очередь приводит к таким негативным последствиям, как исчерпание природных ресурсов, повышение средней температуры на Земле, загрязнение окружающей среды и др. [3] Как мы можем видеть – все явления имеют тесную связь между собой. Конец одного – означает начало другого.

Продолжая тему о демографии, мы, к сожалению, приходим к выводу, что имеются огромные пробелы, которые срочно необходимо заполнить. Мы фактически не применяем энергосберегающих технологий. Знаете ли вы, что форму конечного продукта приобретает только 1,5 % его общего объема? Вырубка лесов, загрязнение пресной воды, как же в данной ситуации обеспечить жизнь будущему населению земного шара? Есть ли у него будущее, беря во внимание тот факт, что содержание углекислого газа в воздухе за последние 150 лет выросло на 25 %. Говоря о 2100 гг. Наступит ли этот самый 2100 г., сбережем ли мы планету нашему будущему поколению? Ведь по мере развития человечества появляются все большие проблемы, прибавляясь к уже имеющимся.

---

[2] Нижников С.А. Глобальные проблемы современности. М.: Изд-во «Экзамен», 2006.

Например, в 21 веке к числу перечисленных ранее проблем добавились: международный терроризм, проблемы освоения космического пространства, СПИД и наркомания (от них нет универсального лекарства). Мы считаем, что рассмотрение каждой из проблем по отдельности – ошибочно, необходимо комплексн[3]ое решение и усилия всех стран мира, как единая система. Даже самые развитые страны с мощной экономикой не в состоянии самостоятельно решить все эти проблемы. Мы считаем, что необходимо международное сотрудничество. Но это вовсе не равносильно «всемирному правительству», к которому стремятся многие политологи. Мы считаем, что создание такого рода правительства является неверным шагом, это приведет к созданию новых, еще больших проблем, это стало бы предпосылкой гораздо менее демократического мира, чем тот, что существует. Также, наряду с этим, как мера по борьбе с глобальными проблемами, неоднократно была предложена идея отказа от каких – либо правовых норм. Мы также считаем эту меру неоправданной, ведь данном случае мир погрузился бы в хаос, стал бы намного опасней и породил бы более серьезные проблемы, чем были ранее.

Рассмотрим цели, которые ставит перед собой ООН, и по – нашему мнению, оправдывающие себя:

1) предупреждение всемирного ядерного катаклизма и отказ от испытаний ядерного оружия. Решение конфликтов мирным путем.

2) всемирное сотрудничество во всех областях, которые затрагивают человеческую цивилизацию.

3) устранение разрыва между развитыми и отстающими государствами;

4) защита экологии: загрязнения окружающей среды, атмосферы, мирового океана, также экономное потребление ресурсов.

5) сотрудничество всех стран в мире в борьбе с терроризмом, наркобизнесом, торговлей людьми и устранение попыток преступников скрыться от наказания за пределами государства, в котором было совершено преступление.

---

[3] Симагин Ю.А., Гаушкова В.Г. Демография: учебное пособие для ВУЗов. М.: изд-во «КноРус», 2011.

6) устранение таких проблем, как голод, нищета и неграмотность (интеллектуальный потенциал – как самый ценный ресурс).

Но все же существуют особенности, к которым каждый человек должен прийти самостоятельно. Речь пойдет о глобальном сознании. Ведь источник проблем лежит внутри человеческих свойств и ценностях. Необходимо понимать, что, например, ядерная война – не способ решения проблемы, ведь в этой войне не было бы ни победителей, ни пораженных, погибла бы вся земная цивилизация. Отсюда вытекает, что в основу всего должен быть положен гуманизм – новая стратегия мышления, исключающая алчность и человеческий эгоизм (только человеку свойственна эта черта). Задача может показаться утопичной, но – это лежит в основе выхода человеческой цивилизации из глубочайшего кризиса. Государство, в руках которых находится власть – должно понимать и чувствовать ответственность за своих граждан, стремиться защитить их и их будущее.

Единая идеология, как показывает практика, всегда эффективна. Необходима единая идеология человечества, в основе которой будет заложено человеколюбие, стремление избегать конфликтов и любого рода насилия, где каждый человек в полной мере осознает суть проблемы. Работа во благо будущего поколения. Не стоит искать решения проблемы в научно – техническом прогрессе, ведь это и ввело нас в кризисное состояние, но необходимо понимать, что мир не сможет существовать дальше, если не изменится отношение к нему.

Рассмотрим более детально роль международного права в решении глобальных проблем человечества. Всем известным фактом является то, что международное право оказывает воздействие на формирование нормативных актов внутри государства. А ратифицируемые этим государством международные договора и нормы имеют равную силу с законами, принятыми внутри самого государства. Конституция гласит, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РК являются составной частью ее системы".

Таким образом, понятие «глобальные проблемы» отражает не одну, а целый комплекс самых острых общечеловеческих проблем, имеющих мировой масштаб. Следовательно, мы полагаем, что глобальные проблемы должны решаться комплексно. В основу

этого положен «принцип лечение тела», а не отдельного его члена. В решении данных проблем, по – нашим наблюдениям, очень важна роль многосторонних договоров, содержащие нормы, которые относятся ко всем государствам. Но стоит отметить, что проблемы глобальные имеют отличие от «всеобщих». Например, всеобщие проблемы – это проблемы здравоохранения, социальные аспекты, вопросы образования и др. То есть они только могут перерасти в глобальные, но все еще являются локальными. Нужно уметь их выделять и отдавать предпочтение более серьезным, неотложным проблемам. Принцип позитивной дискриминации в данном случае себя оправдает.

Международное право в решении глобальных проблем играет очень важную роль. Так, например, в Стокгольмской декларации по окружающей среде закреплено положение о том, что государства несут ответственность за деятельность, которая причиняет ущерб окружающей среде других государств. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), рамочная Конвенция ООН об изменении климата (1992 г.)[4]. То есть, международное право является аппаратом по борьбе с имеющимися проблемами и стремится устранить их.

Глобальные проблемы носят всеобщий, взаимосвязанный характер, и должны быть решены, как неотложная проблема. Основное условие удачного решения данных проблем – это рассмотрение их во взаимосвязи друг с другом, в тесном рассмотрении экологических, экономических, социальных, политических, технологических, культурных и других процессов. Международное право – это основной инструмент по борьбе с данными проблемами человечества. Именно оно может стать звеном, которое объединит усилия всех стран и станет толчком в их решении. Международное право регулирует отношения между народами и государствами, определяет их взаимные права и обязанности. Лишь оно «имеет ключ» к законодательству каждого государства. Его можно назвать результатом согласованности в процессе сотрудничества различных государств. А это – как раз решение всех имеющихся

[4] Перевалов В.Д. Теория Государства и Права. М.: Юрайт, 2012.

проблем. Согласованность, взаимопомощь, рассмотрение проблемы не в одиночку, а совместными усилиями!

Текущие проблемы человечества и принятые конвенции:

1. Загрязнение: Загрязнение воздуха, воды и почвы требуют миллионы лет, чтобы снова очиститься. Промышленность и выхлопные газы автомобильных двигателей являются одним из основных загрязнителей. Тяжелые металлы, нитраты и токсины – являются причиной загрязнения окружающей среды. В то время, как загрязнение воды, связанно с загрязнением нефтью, и как следствие- кислотные дожди. Загрязнение воздуха связанно с различными газами и токсинами. Загрязнение почвы главным образом является результатом промышленных отходов. Существует конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, принятая 13 ноября 1979 г.

2. Глобальное потепление: Изменение климата, как глобальное потепление, является результатом человеческой деятельности. Глобальное потепление приводит к повышению температуры океанов и земной поверхности, вызывая таяние полярных ледяных шапок, повышение уровня моря, ливневые паводки, чрезмерное выпадение снега или опустынивание. Рамочная конвенция ООН об изменении климата от 1992 г.

3. Перенаселение: население планеты достигает неприемлемого уровня и столкнется с нехваткой ресурсов, таких, как пресная вода, продовольствие и топливо. Демографический взрыв в менее развитых странах истощает и без того ограниченные ресурсы. Сельское хозяйство для производства продуктов питания приносит ущерб окружающей среде за счет использования химических удобрений, пестицидов и инсектицидов. Перенаселение является одной из важнейших экологических проблем. Всемирная хартия природы от 1982 г.

4. Истощение природных ресурсов: истощение природных ресурсов является еще одним из основных экологических проблем.

Глобальное потепление и изменение климата. Во всем мире люди принимают усилия по переходу на возобновляемые источники энергии, такие, как энергия солнца, ветра, биогаза и геотермальной энергии. Стоимость установки инфраструктуры и поддержание этих источников доступны в последние годы. Рамочная конвенция ООН об изменении климата от 1992 г.

5. Утилизация отходов: потребление ресурсов и их утилизация. Захоронения отходов в океанах и менее развитых странах. В особенности утилизация ядерных отходов несет огромную опасность для здоровья. Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов от 1972 г.

6. Изменение климата: проблема изменения климата «всплыла» в последние пары десятилетий. Это происходит за счет глобального потепления из-за повышения температуры атмосферы при сжигании топлива и выбросов вредных газов в атмосферу (хочется подчеркнуть взаимосвязь). Изменение климата имеет различные вредные последствия и не ограничивается таянием полярных льдов, появление новых болезней, частых наводнений и изменений в погоде. (*Конвенция* о трансграничном *загрязнении* воздуха на большие расстояния 1979 года).

7. Потеря биоразнообразия: деятельность человека приводит к исчезновению видов и мест их обитания. Баланс природных процессов, таких как простое опыление, имеет решающее значение для выживания экосистемы, ведь это часть цепочки. Другим примером является разрушение коралловых рифов в различных океанах. Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., года(Картахенский протокол по биобезопасности 2000 г.).

8. Вырубка лесов: наши леса являются естественными производителями кислорода, а также помогают в регулировании температуры и осадков. В настоящее время леса занимают 30% территории, но с каждым годом их становится меньше (потребность в сырье, рост населения). (Международное соглашение по тропической древесине от 2006 г.).

9. Окисление океана: это прямое воздействие избыточности CO_2. Кислотность океана к 2100 г. может составлять до 150 %. (Протокол о борьбе с подкислением, эвторофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.),

10. Разрушение озонового слоя: озоновый слой – невидимый слой защиты вокруг планеты, который защищает нас от вредных лучей солнца. Истощение озонового слоя атмосферы объясняется токсичными выбросами. После того, как эти токсичные газы достигают верхних слоев атмосферы, они способствуют возникновению отверстий в озоновом слое, крупнейший из которых находит-

ся над Антарктикой. (Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой от 1987 года и венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г.).

11. Кислотные дожди: Кислотные дожди проливаются из-за наличия загрязняющих веществ в атмосфере. Кислотные дожди могут быть вызваны сжиганием ископаемого топлива, которые выделяют окись азота и серы в атмосферу. (Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.).

12. Загрязнение воды: пресная питьевая вода становится редкостью. Вода становится экономическим и политическим объектом, становясь главным ресурсом. (Мы предлагаем использовать процесс обессоливания). (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 1992 г.).

13. Разрастание городов: постоянно растущий спрос на землю вытесняет естественную среду, состоящую из флоры и фауны. (Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения от 1973 г.).

14. Вопросы общественного здоровья: современные экологические проблемы ставят под угрозу здоровье человека и животных. Грязная вода является самым большим риском для здоровья мира и представляет угрозу для качества жизни и здоровья населения. (Всемирная хартия природы от 1982 г.)

15. Генная инженерия: Генетическая модификация продуктов питания с использованием биотехнологии называется генной инженерией. Генетическая модификация пищи приводит к увеличению токсинов и болезней. Генетически модифицированные сельскохозяйственные культуры могут привести к серьезным экологическим проблемам. После их использования организм становятся устойчивым к антибиотикам. (Рамочная *Конвенция об охране здоровья* 2012 г.)

Из вышеупомянутого смело можно сделать вывод, что над человечеством нависла серьезная угроза. Угроза не только жизни человека, но и всего живого на Земле. Для каждой из перечисленных актуальных проблем была создана конвенция. Необходимо, чтобы все страны без исключения ратифицировали данные конвенции внутри своих государств. При этом все бы стремились к единой цели – сохранение жизни на планете Земля. Невозможно

не заметить, что почти все проблемы – это продукт деятельности человека и почти все они так или иначе связанны между собой или вытекают друг из друга. Примером крупнейшего экологического бедствия нашего времени и затрагивающим нас, возникшим по вине человека, является высыхание Аральского моря. Для выращивания хлопчатника в Средней Азии на реках Амударья и Сырдарья (реки, питающие Аральское море) орошались земли по системам каналов. Огромное изъятие вод из Аральского моря не осталось незамеченным: резко повысилась соленость, вода осушилась, как следствие, это привело к катастрофическому сокращению видового разнообразия и разрушению экосистемы этого озера. Все портовые города оказались среди пустыни.

Нередко крупнейшие катастрофы были связаны с авариями на атомных электростанциях. Примерами такой катастрофы служат взрыв емкости для хранения радиоактивных отходов на предприятии «Маяк» в Чернобыльской области в 1957 г. и крупная авария на Чернобыльской АЭС в 1986 году. Результатом этих аварий явилось загрязнение радионуклидами огромных территорий не только России, но и Украины, Белоруссии и ряда других стран. Все это непоправимо сказывается на здоровье человека и не годами, а столетиями ощущаются ее последствия.

Данный предмет обсуждения и формирует нормы международного права. И пока данные проблемы будут актуальны, роль международного права не утратит свою значимость.

ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Карташкин Владимир Алексеевич

доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Юридического института РУДН, заслуженный юрист РФ
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Конец XX – начало XXI в. характеризуется значительными потрясениями в мире, многие из которых связаны с территориальными претензиями и нарушениями одного из основополагающих принципов современного международного права – права народов на самоопределение. В нынешнем столетии человечество оказалось перед непростым выбором: обеспечить всеобщую безопасность путем согласования позиций государств на основе Устава ООН и общепризнанных принципов и норм международного права или добиваться свои тактических и стратегических целей, прибегая с односторонним действиям.

Проблемы, относящиеся к праву народов и наций на самоопределение и территориальными изменениями, являются одними из наиболее сложных и спорных в международном праве и мировой политике. Их актуальность и острота неразрывно связаны с судьбами как отдельных государств и народов, так и мира в целом.

Старое международное право не запрещало колониальные захваты и порабощение других народов. Они начались в период становления капиталистического общества и продолжались столетиями. Международное право того периода провозгласило колониальные захваты «внутренним» делом государств. Так называемые «нецивилизованные» народы и страны были исключены из сферы международно-правовых отношений.

Неприменимость международного права к колониальным народам, как писал известный американский юрист Ч. Хайд, объяснялось тем, что они, якобы, «не достигли такой степени цивилизации, которая делает их способными соблюдать при условии уважения к внешнему миру те правовые принципы, которыми долж-

ны руководствоваться члены международного общения в своих взаимоотношениях друг с другом»[1].

Территории, населенные колониальными народами, рассматривались как res nullius (ничьи) и могли быть захвачены одним из способов приобретения территорий[2].

Значительное число конфликтов в современном мире , особенно на Ближнем Востоке и в Африке, во многом обусловлено созданием искусственных границ как в период колониальных захватов, так и при распаде колониальных империй. Так, например, Сомали было разделено на два Британских Сомали, Французское Сомали и Сомали в границах Эфиопии.

В современном мире широко распространены не только межгосударственные, но и межнациональные конфликты. Среди них можно отметить трагедию в Югославии, события на постсоветской территории, проблемы меньшинств в Бельгии, Великобритании, Испании, Канаде, Китае и многих других странах. Большинство конфликтов разворачивается под лозунгом обеспечения права народа на самоопределение, которое стало общепризнанным в современном международном праве.

Принцип равноправия и самоопределения народов, в качестве всеобщего, впервые был провозглашен в Уставе ООН как цель, к достижению которой должна стремиться Организация (п. 2 ст. 1).

Провозглашая право народов на самоопределение, Устав ООН одновременно содержал главы о несамоуправляющих и подопечных территориях, исходя из правомерности существования колониальной системы.

В первые годы существования ООН большинство членов ООН составляли западные державы, которые не готовы были отказаться от колониальных владений. По мере принятия в Организацию Объединенных Наций новых государств, освобождавшихся от колониальной зависимости, позиция большинства ее членов стала постепенно меняться. 14 декабря 1960 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о предоставлении независимости коло-

---

[1] См. Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т. 1. И.Л. 1950. С. 90.

[2] См. подробнее: Барсетов Ю.Г.Территория в международном праве. М., 1958.

ниальным странам и народам, в которой провозгласила, что «все народы имеют право на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие» (резолюция 1514 (XV) п. 2).

Через несколько лет после принятия этой Декларации, в 1966 году оба Пакта о правах человека в первой же статье признали в договорном порядке право всех народов на самоопределение.

Современное международное право, запрещая применение силы, делает исключение в отношении осуществления права колониальных народов на самоопределение. Резолюция Генеральной Ассамблеи 3314 (XXIX) «Определение агрессии» (1974 г.) прямо подчеркивает, что применение вооруженной силы, которая в иных случаях рассматривается как агрессия, не препятствует осуществлению права на самоопределение народами, находящимися «под господством колониальных и расистских режимов или под другими формами иностранного господства» (ст. 7).

Во всех остальных случаях право на самоопределение может осуществляться правомерно лишь мирным путем и с согласия заинтересованных сторон[3]. Как подчеркивается в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН (1970 г.) о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, формами осуществления народами права на самоопределение является «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом».

Современное международное право признает право на самоопределение только за народами и нациями, хотя до сих пор нет общепринятого определения этих понятий. Что же касается этнических, религиозных и языковых меньшинств, то, как подчеркивается в ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах, «им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, использовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

---

[3] См.: Карташкин В.А. «Право на самоопределение и территориальная целостность государств». Обозреватель. № 10. 2014. С. 6–14.

Вопрос о правах меньшинств много лет обсуждался в Организации Объединенных Наций сначала при разработке Пакта о гражданских и политических правах, а затем при подготовке Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам[4]. При разработке этих документов неоднократно вносились предложения о признании за меньшинствами права на самоопределение. Но эти предложения неизменно отвергались подавляющим большинством участников переговоров[5].

Текст Декларации, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 47/135 от 18 декабря 19992 г.), закрепил право лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни, пользоваться достоянием своей культуры, использовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.

Между тем в современном мире нередки случаи, когда национальные или религиозные меньшинства прибегают к вооруженной борьбе и развязывают гражданские войны в целях образования самостоятельного государства и даже «всемирного халифата», при этом они, зачастую, получают вооруженную поддержку от других государств.

Современное международное право обязывает все государства разрешать свои споры исключительно мирным путем. Поэтому в случае любых конфликтных ситуаций все участники спора должны добиваться мирного урегулирования разногласий. Путь вооруженной борьбы за свои правомерные или мнимые права является преступлением, влекущим уголовную и иную ответственность виновных лиц.

Принцип самоопределения народов тесно связан с другими общепризнанными принципами международного права. В Декла-

---

[4] См. подробнее. Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996. С. 81–202.

[5] Human Rights Study Series. Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities NY 1991; Doc UNE/4/CN/Sub. 2/1993/34.

рации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права 1970 г. особо подчеркивается, что все упомянутые в ней принципы (принцип неприменения силы и территориальной целостности; принцип мирного разрешения международных споров; принцип невмешательства; принцип, обязывающий государства сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН; принцип равноправия и самоопределения народов; принцип суверенного равенства государств; принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств) «являются взаимозависимыми, и каждый принцип должен рассматриваться в свете других принципов».

Эта связь четко прослеживается в толковании Декларацией принципов самоопределения и территориальной целостности. Ставя применение силы вне закона и провозглашая принцип территориальной целостности, Декларация, одновременно, запрещает «насильственные действия… лишающие народы их права на самоопределение, свободу и независимость». Аналогичным образом Декларация запрещает «любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств». Вслед за Уставом ООН Декларация обязывает государства разрешать свои споры мирными средствами, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность. Хельсинкский заключительный акт (1975 г.) и многие универсальные и региональные документы и соглашения подтверждают принципы, зафиксированные в Уставе ООН и вышеупомянутой Декларации. Эти принципы приобрели всеобщее значение и являются общепризнанными.

Они рассматриваются международным сообществом как принципы jus cogens, действующие erga omnes.

Таким образом, современное международное право обязывает все государства решать спорные вопросы, в том числе относящиеся к самоопределению народов и территориальной целостности, исключительно мирным путем. Ни один народ и ни одно государство не имеют право прибегать к силе для разрешения тех или иных разногласий.

В этом отношении современное международное право, как отмечалось, признает только одно исключение. Народы, находя-

щиеся под колониальным или иностранным господством, а также оккупацией, имеют право на сопротивление и достижение независимости даже путем вооруженной борьбы.

Государство, являясь суверенным, вправе свободно определять свою судьбу в соответствии с волей народа, включая принятие решений о территориальных изменениях.

Государство, учитывая волю народа, может объединиться с другим государством, создать федерацию или конфедерации, принять решение о своей ликвидации.

Характерным примером в этом отношении является мирный распад Чехословакии или Советского Союза, присоединение ГДР к ФРГ и многие другие.

При этом не всегда окончательно урегулируются те или иные границы, остаются территориальные претензии. Но все эти вопросы должны решаться мирным путем при соблюдении общепризнанных принципов международного права.

За последние годы в связи с участившимися территориальными спорами и неоднозначным толкованием права народов на самоопределение выдвигаются, как пишет профессор А.Г.Задохин, предложения о пересмотре принципа территориальной целостности «в пользу принципа права на самоопределение, и наоборот». Ученый предлагает критерий выбора между самоопределением народов и целостностью государств. Таким расплывчатым и неопределенным критерием, по его мнению, «должна быть судьба народов»[6].

Некоторые ученые высказывают еще более радикальное мнение о том, что «новые международные реалии» ставят вопрос о правомерности существования принципа права народов и наций на самоопределение[7]. Профессор М.В. Филимонов вообще не отвергает возможности «его исключения из перечня основных принципов как выполнившего свое предназначение[8].

---

[6] Задохин А.Г. Самоопределение народов и территориальная целостность государств: категории, проблемы, перспективы». Обозреватель. 2001. № 5. С. 13–24.

[7] Тимофеев Е.В. Новые аспекты права наций на самоопределение // Московский журнал международного права. 1993. № 4. С. 100.

[8] Международное публичное право. 3-е изд. / отв. ред. К.А. Бякешев. М., 2004. С. 117.

Подобные предложения ученых а также ряда государственных чиновников, во многом диктуются нерешенными территориальными проблемами вокруг Украины и в, особенности спорами вокруг Крыма.

В этой связи следует отметить, что правомерность присоединения Крыма к России должна решаться не только проведенным там референдумом. Как считает Зорькин В.Д. референдум в Крыму был проведен с помощью России и ее вооруженных сил. Поэтому действия России с точки зрения международного права он справедливо считает «сомнительными»[9]. К этому можно добавить, что изменение статуса этого региона произошло и без согласия всех заинтересованных сторон.

При решении данного вопроса надо исходить из того, что основополагающие принципы и нормы международного права были нарушены при, так называемой, передаче территории Крыма Украине в 1954 г.

Согласно ст. 46 Венской Конвенции о праве международных договоров согласие государства на обязательность для него договора является недействительным, если оно было выражено в явное нарушение его внутреннего права. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики» подписывался единолично Н.С. Хрущевым. В соответствии с действующей Конституции и советским законодательством подобные вопросы должны были решаться Верховным Советом СССР.

Согласно также ст. 53 Венской Конвенции «договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречил императивной норме общего международного права». При передаче Крыма Украине был грубо нарушен такой общепризнанный принцип международного права как право народов и наций на самоопределение и воля народов не была учтена.

Зачастую некоторые ученые и государственные деятели толкуют международное право таким образом, чтобы оправдать про-

---

[9] Зорькин В.Д. «Кризис международного права: современный аспект». Российская газета. 20 июля 2014 г.

тивоправность внешней и внутренней политики того или иного государства. В таких случаях подрываются не только основы международного права, но и возможность мирного урегулирования спора и сохранения добрососедских отношений между государствами.

Современный мир характеризуется возрастанием нестабильности, возникновением новых конфликтов и обострением противоречий между государствами. Поэтому особенно важно в нынешних условиях строго соблюдать принципы и нормы международного права, а не толковать их в угоду политическим амбициям тех или иных государств.

ДОКТРИНА ГУМАНИТАРНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСА СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Ливенцов Алексей Алексеевич

аспирант юридического института НИУ «БелГУ»
308015, Россия, Белгород, ул. Победы, 85; aleksey.livenzov@mail.ru

Прежде чем обратиться к содержанию понятия «гуманитарная интервенция» следует оговорить, что, поскольку войны преследовали человечество на протяжении всего его существования и, по понятным причинам, почти всегда требовали некого благовидного предлога (особенно в современный период), возникла целая галерея условно правовых наименований-концепций, призванных трансцедентировать военное вторжение за рамки банальной агрессии. «Гуманитарная интервенция» лишь является наиболее распространённой в политико-правовом языке настоящего времени.

Существует порядка десяти-двенадцати дефиниций гуманитарной интервенции, предложенных западной доктриной. Систематизируя их, можно выделить признаки, которыми обладает в данной научной парадигме гуманитарная интервенция: исключительно вооруженный характер, отсутствие согласия законного правительства страны-объекта, отсутствие решения Совета Безопасности, гуманитарная защита в качестве повода для акции, несовместимость с любой формой самообороны. Возможный субъект интервенции не оговорён, однако по общему смыслу понятно, что им не может являться Организация Объединённых Наций. Стоит сказать, что до принятия Пакта Бриана-Келлога[1], а потом и Устава ООН[2] международное право как «право цивилизованных народов» зачастую понимало гуманитарную интервенцию главным образом именно в смысле защиты своих граждан (а также этнически или

[1] Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Париж, 27 августа 1928 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. М., 1930. В. V. С. 5–8.
[2] Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14 – 47.

религиозно близких населению страны-интервента групп) за рубежом.

Анализируя в хронологическом аспекте концепции зарубежных ученых, стоит обратить внимание на тенденцию к своеобразной эволюции, которую претерпело смысловое содержание и контекст гуманитарной интервенции. На заре современного становления данной доктрины она явным образом позиционировалась как частный случай гуманитарной помощи, обладающий, возможно, некой правовой специфичностью. Такое желание к существенному отождествлению этих понятий во многом объясняет крайнюю аморфность дефиниций. Апологеты гуманитарной интервенции – упомянутый выше М. Бетатти и Б. Кушнер, писали следующее: «население, страдающее от голода, убийств, массовых депортаций или любой другой формы угнетения должно иметь право на получение международной помощи со стороны внешних акторов, которые могут использовать при этом все средства, включая, при необходимости, военную силу»[3]. То есть, иными словами, первично право населения на получение помощи в случае гуманитарной катастрофы вне зависимости от того, носит ли она сугубо стихийный (природный или техногенный) характер или же порождена действиями правительства страны. Подчёркнуто декларируется политическая нейтральность интервента, а применение вооруженной силы преподносится как крайнее (но при этом почти всегда необходимое) средство для реализации гуманитарных задач. Необходимо отметить, что в этот же период (8 декабря 1988 г.) Генеральной Ассамблеей ООН была принята Резолюция 43/131 «Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций», провозгласившая приоритет беспрепятственного допуска международных организаций или государств к жертвам гуманитарной катастрофы, но при этом все ещё признающая необходимость согласия государства при осуществление таких действий на его территории[4]. В такой системе взглядов вполне логичным

---

[3] Bettati M., Kouchner B. Le devoir d'ingerence: peut-on les laisser mourir? Paris, Denoel, 1987. P. 10.

[4] Резолюция ГА ООН. Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций. 8 декабря 1988 года. A/RES/43/131 URL: http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/563/43/PDF/N0056343.pdf (дата обращения 28 января 2015 г.)

выглядит то, что если виновником или инициатором массовых жертв на своей территории выступает сам государственный аппарат, излишне его разрешение для действий других международных субъектов по борьбе с гуманитарной катастрофой. Принципы суверенитета, невмешательства во внутренние дела государства, неприкосновенности границ как бы отходят на второй план.

Автор предлагает выделить и проанализировать юридические факторы, собственно вызвавшие к жизни доктрину «гуманитарной интервенции» – по сути дела, современную реинкарнацию известной как минимум с позднего средневековья «справедливой войны». В первую очередь это, как ни странно, установленное Уставом ООН общее правило запрета для государств на ведение военных действий. Оно породило необходимость при фактическом последующем использования войны как средства реализации геополитических интересов интерпретации и правового обоснования её как допустимого исключения из него. Используя присущую любому нормативному акту формальность, а особенно характерную для рамочного документа, которым является Устав ООН, некоторую неопределенность формулировок, а также ссылаясь на неуклонно растущий список прецедентов военные действия квалифицируются как специфическая самооборона (зачастую на другом континенте или в другой части света по отношению к обороняющемуся), как миротворческие операция или же как поддержка восставшего против нелегитимного тиранического режима народа. Катализатором этого процесса выступило угасание после уничтожения СССР роли ООН как ключевой структуры поддержания международной безопасности, что является вторым фактором. Конечно, несмотря на то, что юридическая система, заданная Уставом ООН отменила господствовавшее ранее понимание международного права исключительно как «jus publicum Europaeum»[5], «право цивилизованных народов» или специфическое «право христианских государств и их колоний»[6] с соответствующим пониманием круга носителей надлежащей субъектности и присущим им

[5] Шмитт Карл. Теория партизана / пер. с нем. Ю. Ю. Коринца. М.: Праксис, 2007. С. 60.

[6] Капустин М. Обозрение предметов международного права. Вып. 1. М.: Университетск. тип., 1856.

легальным правом на войну (во многом органичном в данном дискурсе), строго говоря, и в сорокалетнюю послевоенную эпоху со стороны условного Запада были и теоретические, и практические попытки её пересмотра и передела. Так, например, западногерманский профессор Рудольф фон Лаун в 1958 г. в ключе современного ему международного права как о вполне саморазумеющихся вещах писал о «праве сильного» на «право господства»[7]. Имели места явные агрессии и интервенции Израиля, Англии, Франции против Египта в 1956 году, Бельгии против Конго 1960 г., США во Вьетнаме 1965-1973 и ряд других. Однако в целом подобные тенденции купировались дипломатическим, политическим и военным потенциалом Советского Союза и возглавляемого им социалистического блока, при этом имеющим с точки зрения международного права безусловное самодостаточное, логичное и независимое обоснование и сопровождение теоретической парадигмы юристов-международников социалистической школы. При всех своих несовершенствах и издержках система ООН / НАТО <=> ОВД в силу наличия своего рода сдержек и противовесов в виде двух равноценных международных военно-политических блоков при безусловном руководящем, согласующем и арбитражном авторитете Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Международного Суда ООН обеспечивало приемлемый уровень военной безопасности человечества. Для понимания разницы в этом смысле двух эпох стоит сказать, что из 69 операций ООН по поддержанию мира 56 были начаты после 1988 года[8] – и это соотношение ясно указывает на пропорционально возросшее количество и интенсивность достаточно затяжных и масштабных локальных войн и внутригосударственных конфликтов. Увы, на сегодняшний день очевидно, что преисполненный послевоенного оптимизма и оплаченной десятками миллионов жизней воли «избавить», по выражению преамбулы, «грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе», Устав Организации Объединённых Наций надолго опередил своё время.

---

[7] R. Laun. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. // Annuaire des Anciens Auditeurs de l'Académie de droit international de la Haye, 1958, P. 99.

[8] Официальный сайт ООН. История миротворческих операций. URL: http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/history.shtml (дата обращения 28 января 2015 г.)

Устав, повторим, является рамочным документом и предусмотренные им «на вырост» международно-правовые конструкции, механизмы и институты, главным образом ВШК с его ведущей военной ролью, с точки зрения реалий середины второго десятилетия XXI века выглядят своеобразным «воспоминанием о будущем». Разрушение, возможно, не вполне соответствующей духу Устава, но при этом достаточно адекватной времени и миру, а потому и дееспособной системы обеспечения международной безопасности породило, с одной стороны необходимость её альтернативной реализации, с другой же – возможность при этом или под таким предлогом недобросовестного её использования для решения политических задач. Предусмотренные Уставом (ч. 4 ст. 47)[9] региональные подкомитеты ВШК остались на бумаге, не была окончательно воплощена идея оперативных сводных национальных военно-воздушных сил под командованием Комитета для осуществления совместных международных принудительных действий (ст. 45)[10]. Кроме того, эти положения были явно намечены только как основа дальнейшего развития вооружённых сил ООН. При этом в последние десятилетия этот вакуум обеспечения международной безопасности сопровождался ростом по экспоненте геополитического и военного могущества Северо-Атлантического блока, давно переросшего региональный уровень и фактически неподконтрольного Совету Безопасности, что прекрасно подтверждается грубейшим нарушением в ходе интервенции в Ливийскую Джамахирию мандата Резолюции 1973[11] и даже признается некоторыми самими функционерами ООН. Так, например, бывший заместитель Генерального секретаря ООН по юридическим вопросам Ханс Корелл, по его словам, «…уверен, что члены Совета (Безопасности) согласятся с тем, что им придется действовать доверительно в этих ситуациях (речь идёт о реакции на события в Руанде и Косово и о возможной интервенции – примечание автора); иначе они могут не

---

[9] Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

[10] Там же.

[11] Резолюции СБ ООН Ситуация в Ливии. 17 марта 2011 года. S/RES/1973. URL: http://daccess-ods.un.org/TMP/2122665.64369202.html (дата обращения 28 января 2015 г.)

оставить другим выбора, кроме как действовать самостоятельно, вопреки букве Устава. В то же время: будет таких действий, предусматривающей, что он является соразмерным, в глазах широкой общественности рассматриваться как нарушение его духа? Я думаю, нет![12]»

Кроме того, для объективности следует сказать, что помимо явных злоупотреблений, действительно существовали прецеденты вооруженного вмешательства сопредельного государства как последнего средства спасения населения от общепризнанной гуманитарной катастрофы с миллионами жертв. Бывший генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своём докладе упоминает три таких случая: вмешательство Индии в гражданскую войну в Пакистане с последующим провозглашением независимости Восточного Пакистана (Бангладеша) в 1971 г.; вторжение вьетнамских войск в Кампучию (Камбоджу) в 1978 г., после чего был свергнут проводивший геноцид режим «красных кхмеров» под руководством Пол Пота; ввод войск Танзании на территорию Уганды и свержение режима диктатора-людоеда Дада Уме Иди Амина в 1979 г.[13]. Однако необходимо сделать определённые оговорки, если даже и рассматривать перечисленные прецеденты как модель возможного допустимого компромисса между буквальными нормами Устава и других источников международного гуманитарного права с одной стороны и чувством сострадания к наличным и будущим невинным жертвам, а также неспособностью ООН к их предотвращению и, соответственно, элементарным здравым смыслом с другой стороны, при котором предпринятые действия противоречат положениям международных актов, но «...в глазах всего мира (…) оправдывались характером режимов, против которых они были направлены. И история в общем и целом одобрила этот вердикт. Мало

---

[12] Address by Mr. Hans Corell, Under-Secretary General for Legal Affairs, the Legal Counsel of the United Nations at the Canadian Council of International Law 1999 Annual Conference "From Territorial Sovereignty to Human Security", Chateau Lauriel Hotel, Ottawa, Friday, 29 October 1999. P. 9. URL: http://www.un.org/law/counsel/ottawa.htm.

[13] Annan K. We the people: The role of the United Nations in the 21st century. 2000. URL: http://www.unmillenniumproject.org/documents/wethepeople.pdf; Аннан К. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке // Международная жизнь. 2000. № 2.

кто стал бы оспаривать теперь, что вмешательство было меньшим злом в сравнении с продолжением резни и крайними формами угнетения»[14]. Во-первых, во всех трёх случаях силовое вмешательство было предпринято государствами, непосредственно граничащими со страной-объектом вторжения. Этот фактор обуславливал военные действия за пределами государственной границы в том числе и обеспечение национальной безопасности, на которую неминуемо повлияло был появление по соседству зоны нестабильности с боевыми действиями и многотысячными (а зачастую и миллионными) потоками беженцев. Также имело место культурная, языковая и этническая близость подвергаемых геноциду народов и населения страны-интервента. Стоит сказать, что, например, Конституция Бахрейна в части 1 статьи 1 говорит, что её «население является частью арабской нации и чья территория – часть большой арабской родины»[15]. Если взять в качестве основы так или иначе присутствующий во многих конституциях мира принцип народного суверенитета при проживании исторической части нации за пределами титульного государства, то её защиту с определённой натяжкой можно позиционировать как специфическую разновидность самообороны. Кроме того, в двух из трёх случаев (Кампучия и Танзания, хотя и в случае с Бангладешом была при всей противоречивости довольно близкая ситуация) имела место и законная самооборона в ответ на акты агрессии. Наконец – и это самое главное – при довольно долгой продолжительности карательных акций ООН не смогла предотвратить их. И тем не менее, когда в декабре 1978 года войска Вьетнама заняли территорию Кампучии, вопреки приведённым ваше словам Кофи Аннана данное военное действие было подвергнуто порицанию со стороны ряда западных государств, а принятие Резолюции Совета Безопасности, обязывающей Вьетнам вывести вооруженные силы, было заблокировано

---

[14] Annan K. We the people: The role of the United Nations in the 21st century. 2000. URL: http://www.unmillenniumproject.org/documents/wethepeople.pdf; Аннан К. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке // Международная жизнь. 2000. № 2.

[15] Конституция Королевства Бахрейн от 14.02.2002 // Конституции государств Азии. Т. 1: Западная Азия. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 23–52.

только вето СССР[16]. Таким образом, вряд ли для НАТО и стран, образующих его интеллектуально-силовой центр – основного субъекта современного неолиберального интервенционизма – уместна ссылка на указанные прецеденты для правого обоснования своих действий (Статут Международного Суда ООН в ч. 1 ст. 38 среди источников международного права называет международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы). Кстати, несмотря на довольно близкое сходство с описаниями доктринальных дефиниций, ни один из трёх приведённых выше комплексов операций не был охарактеризован своими правительствами и уполномоченными органами как гуманитарная интервенция.

Подытоживая, можно вполне обоснованно сказать, что возник огромный и очень опасный, а потому требующий преодоления разрыв между писаным и реальным международным правом, его нормативным и позитивным аспектами. В известном смысле логично, что он сопровождается и маркируется аномальными с точки зрения и буквы, и духа Устава процессами и демаршами, а также их специфически научными описаниями. Напомним, что хронологически примерно совпадают предложение Кофи Аннана о ликвидации мертворождённого ВШК и описанного в другой главе нашего исследования переосмысления доктрины гуманитарной интервенции уже не как первоначально понимаемой миссии по ликвидации гуманитарной катастрофы с возможным силовым компонентом, а уже как полномасштабной войны против различных «недемократических» режимов. Также достойное место в этом ряду занимают предложения Джона Маккейна о создании «Лиги демократий», де-факто укомплектованную исключительно государствами-членами НАТО вместо чрезмерно, по его мнению, плюралистичной в плане состава участников ООН[17]. Таким образом, совершенно очевидно, что дальнейшая эрозия международного права (причём в первую очередь его ядра) – при этом зачастую недобросовестно и безответственно выдаваемое за поступательное раз-

[16] Gary Klintworth. Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law. Australian Government Publishing Service, 1989. P. 73.
[17] Morton Abramowitz and Thomas Pickering. Making Intervention Work. Improving the UN's Ability to Act // Foreign Affairs. 2008. Vol. 87. № 3.

витие -ведёт к разрушению уже даже не Вашингтонской, а Вестфальской системы со всеми вытекающими последствиями, о чём предупреждал, в частности, председатель Конституционного Суда России Валерий Дмитриевич Зорькин[18]. Более того, возрождение правомочности «справедливой войны» (теперь уже под знамёнами неолиберализма, что в существенной степени симметрично-тождественно обоснованию террористического исламизма[19]), а также узурпация монополии на неё при существовании органов ООН и недобросовестной манипуляции ими приводит к «суверенной безнаказанности» по выражению профессора философии права Данило Дзоло[20], что является деградацией международного правопорядка даже с точки зрения понимания войны как законного средства реализации внешнеполитических целей.

Естественно, что в сложившейся обстановки Россия, осознавая угрозы и их последствия для человечества, в лице своих уполномоченных органов выступает за соблюдение норм Устава и обеспечение международной безопасности исходя из них[21]. Министр иностранных дел Сергей Владимирович Лавров возразил против предложения Кофи Аннана по ликвидации Военно-штабного комитета и напротив, предложил превратить его в реальный институт поддержания международной безопасности[22]. Как уже нами говорилось выше, Устав ООН даже без каких-либо изменений имеет огромный резервный потенциал для сохранения и укрепления международной безопасности. Однако необходимым условием их реализации, как и в 1945 г., является осознание и политическая воля наций и народов мира.

---

[18] Зорькин В. Д. Апология Вестфальской системы // Российская газета. № 3525 от 13 июля 2004 г.

[19] Кашников Б.Н. Теория «справедливой войны» как война и справедливость глобального мира // Военно-юридический журнал. 2014. № 3. С. 24–31.

[20] Danilo Zolo. La giustizia dei vincitori: Da Norimberga a Baghdad. Roma: Editori Laterza, 2006, 194 p.; Alberto Toscano, 'Sovereign Impunity', New Left Review. March-April 2008. No. 50. P. 128–138.

[21] Выступление представителя России на заседании ГА ООН 21 апреля 2005 г. // Пресс-бюллетень МИД России. 2005. № 833. 26 апреля.

[22] Стенограмма выступления Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на российско-норвежско-шведском семинаре по проблемам мирного урегулирования в Москве 7 апреля 2005 г.// Пресс-бюллетень МИД России. 2005. № 684. 7 апреля.

САНКЦИИ ЕС И ВОЗМОЖНОСТИ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Родин Артём Алексеевич

кандидат юридических наук, магистр международного права,
Адвокат Адвокатской палаты города Москвы,
Советник международной юридической фирмы CMS

1. Правовой статус и содержание санкций ЕС

Санкции принимаются Советом ЕС.

В частности, приняты следующие акты:

- Решение Совета ЕС №2014/145/CFSP от 17 марта 2014 г. согласно ст. 29 Соглашения о ЕС о введении санкций в связи с дестабилизацией ситуации на Украине и Регламент Совета ЕС №269/2014 от 17 марта 2014 г. согласно ст. 215 Соглашения о функционировании ЕС в отношении ограничительных мер в связи с действиями, угрожающими территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины – введение персональных санкций;
- Регламент Совета ЕС № 692/2015 от 23 июня 2014 согласно ст. 215 Соглашения о функционировании ЕС в отношении ограничений на импорт в Союз товаров, происходящих из Крыма или Севастополя, в связи с незаконной аннексией Крыма и Севастополя;
- Регламент Совета ЕС №825/2014 от 30 июля 2014 об изменении Регламента №692/2014 – введение дополнительных секторальных санкций в отношении Крыма и Севастополя;
- Регламент Совета ЕС №833/2014от 31 июля 2014 г. согласно ст. 215 Соглашения о функционировании ЕС в отношении ограничительных мер с учетом действий России по дестабилизации ситуации на Украине – введение секторальных санкций;
- Решение Совета ЕС от 8 сентября 2014 г. согласно ст. 29 Соглашения о ЕС об изменении Решения Совета №2014/145/CFSP от 17 марта 2014 г. – о дополнении санкционного списка;
- Решение Совета ЕС №2014/659/CFSP от 8 сентября 2014 г. согласно ст. 29 Соглашения о ЕС – об ужесточении секторальных санкций.

Юридическое оформление санкций – акты в рамках Общей Внешней Политики и Политики Безопасности (ОВП и ПБ) – глава 2 раздела V Соглашения о ЕС.

Правовой статус санкций ЕС с точки зрения международного права – многосторонние акты.

По содержанию санкции можно разделить на три группы:

1) персональные санкции в отношении физических и юридических лиц (запрет въезда, арест активов итд.),

2) секторальные санкции (в отношении определенных секторов (отраслей) экономики), в т.ч.:

a. запрет экспорта в Россию военных товаров и технологий двойного назначения;

b. запрет экспорта в Россию технологий для нефтяной отрасли, в частности, для глубоководной добычи, добычи в Арктике и на континентальном шельфе;

c. ограничения на доступ к привлечению финансирования на рынках капитала (первоначально сроком более 90 дней (март 2014), затем сроком более 30 дней (сентябрь 2014);

3) санкции в отношении Крыма и Севастополя – запрет на инвестции в инфраструктуру, приобретение предприятий, создание совместных предприятий, предоставление займов и импорт товаров в ЕС.

Ввиду неоднозначности формулировок принятых Советом ЕС актов и отсутствием судебной практики их применения, на практике возникло множество вопросов относительно того, являются ли те или иные меры, прямо не указанные в принятых актах, запрещенными или разрешенными. В связи с этим Комиссия ЕС выпустила 16.12.2014 г. Руководство Комиссии по имплементации отдельных положений Регламента № 833/2014, которое призвано разъяснить некоторые наиболее острые вопросы в связи с секторальными санкциями.

2. Сфера действия санкций ЕС

Сфера действия принятых ЕС санкций ограничена:

1) Территорией государств-членов ЕС;

2) Воздушными и морскими судами под юрисдикцией ЕС;

3) Гражданами ЕС (на территории ЕС и вне ЕС);

4) Юридическими лицами и организациями, учрежденными по законодательству государств-членов ЕС;

5) Любыми физическими и юридическими лицами – в отношении предпринимательской деятельности, осуществляемой полностью или частично на территории ЕС.

Необходимо отметить, что принятые Советом ЕС акты предусмотрели освобождение от любых негативных имущественных последствий для граждан и юридических лиц ЕС в случае невыполнения ими принятых до введения санкций ЕС обязательств ввиду того, что такое исполнение стало запрещено актами Совета ЕС. При этом в установленных актами Совета ЕС случаях национальные органы государств-членов вправе на основании обращений конкретных лиц выдавать специальные разрешения на продолжение исполнения заключенных до введения санкций договоров.

3. Международно-правовые механизмы оспаривания санкций

Международное право предоставляет различные возможности для оспаривания санкций ЕС, в том числе:

1. Частные лица вправе оспаривать санкции в Суд ЕС, а также в Европейский суд по правам человека

Наиболее популярным способом на данный момент стало оспаривание введенных санкций ЕС в Суд ЕС. Так, в октябре 2014 г. такое заявление подало АО «Роснефть», за ним последовали Сбербанк, ВТБ, ВЭБ.

Основания оспаривания санкций:

1) Несоблюдение установленной процедуры принятия решений о введении санкций (процессуально-правовой аспект)

В данном случае необходимо проверить соблюдение ст. 29 Соглашения о ЕС, ст. 215 Соглашения о функционировании ЕС.

2) Отсутствие оснований для принятия мер (материально-правовой аспект)

При этом необходимо учитывать, что положения главы 2 раздела V Соглашения о ЕС (Общая внешняя политика и политика безопасности) исключают контрольную компетенцию Суда ЕС в отношении принимаемых в соответствии с главой 2 раздела V актов. Так, в силу ст. 24 Соглашения о ЕС Суде ЕС не имеет юрисдикции в отношении принимаемых в этой сфере решений. Исключением является право суда проверять соблюдение ст. 40 Соглашения о ЕС (компетенция органов ЕС по принятию решений) и

проверки законности решений согласно параграфу 2 ст. 275 Соглашения о функционировании ЕС (по заявлениям физических и юридических лиц о проверки законности принятых ограничительных мер).

При этом согласно ст. 263 Соглашения о функционировании ЕС обращаться в Суд ЕС с заявлениями об оспаривании принятых ЕС ограничительных мер (санкций) вправе любые лица, прямо затронутые принятыми мерами, а не только граждане (юридические лица) ЕС.

В условиях отсутствия подробного регулирования этого вопроса в учредительных договора ЕС основаниями для оспаривания принятых ЕС санкций в Суде ЕС могут быть:

– Отсутствие компетенции у принявшего решение органа;

– Нарушение существенных процедурных требований при принятии решений;

– Отсутствие связи между конкретным лицом и событиями на Украине и в Крыму;

– Нарушение Соглашения о ЕС или Соглашения о функционировании ЕС;

– Злоупотребление правом.

Однако, исходя из анализа правовых актов и ситуации в целом можно сделать вывод о том, что оспаривание санкций ЕС в Суд ЕС может оказаться неэффективным ввиду следующих обстоятельств:

1) ограниченность юрисдикции Суда ЕС по пересмотру актов, принятых в рамках Общей внешней политики и политики безопасности (глава 2 раздела V Соглашения о ЕС)

2) отсутствие однозначно предусмотренных в правовых актов ЕС оснований для оспаривания актов, принятых в рамках главы 2 раздела V Соглашения о ЕС;

3) определенный конфликт интересов в ситуации, когда акты ЕС проверяет орган ЕС, а не независимый международный орган;

4) политическое давление на Суд ЕС.

2. *Россия вправе оспаривать санкции международные судебные учреждения*

Обращение в Международный суд ООН в рамках реализации принципа «дипломатической защиты» в порядке ст. 36 Стату-

та Международного суда ООН. Однако, согласно Статуту участниками рассматриваемых Международным судом ООН споров являются государства, а не объединения государств. В связи с этим, очевидно, может потребоваться инициировать дело против нескольких ответчиков – всех государств-членов ЕС. Кроме того, условием принятия спора к рассмотрению Международным судом ООН является согласие сторон. Более того, хотя решения Международного суда ООН обязательны для государств, участвующих в споре, механизм их принудительного исполнения не предусмотрен Статутом и остается в компетенции Совета Безопасности ООН, постоянными членами которого с правом вето являются некоторые крупные государства-члены ЕС, что может привести к блокированию принятия решений.

С учетом изложенных обстоятельств представляется целесообразным рассмотреть возможность использование механизма разрешения споров в рамках ВТО для оспаривания санкций ЕС в части нарушения норм и правил ВТО относительно свободной торговли.

Этот механизм имеет ряд достоинств по-сравнению с другими способами оспаривания санкций.

Так, участниками спора в рамках ВТО являются государства и объединения государств, к которым относится и ЕС, однако получения специального согласия государств-ответчиков на рассмотрения спора в рамках ВТО не требуется.

Более того, система ВТО имеет механизм принудительного исполнения принятых решений – в случае необходимости ВТО согласовывает приостановление взаимных уступок в отношении государства, добровольно не исполняющего принятое в рамках ВТО решение.

Кроме того, являясь глобальной международной организацией ВТО может позволить избежать конфликта интересов, так как к рассмотрению дело могут быть привлечены граждане государств, не входящих в ЕС. Более того, с учетом этого обстоятельства в ВТО могут быть обжалованы не только санкции ЕС, но и санкции, введенные США и другими странами.

Однако, в связи с тем, что по вопросам санкций еще не принимались решения органом по разрешению споров ВТО (хотя попытки инициировать дела, в том числе ЕС, были, но завершились

мирным урегулированием), пока остается открытым вопрос о возможном отказе от принятия решения органом по разрешению споров ВТО по заявлению об оспаривании санкций на основании предусмотренного ст. XXI ГАТТ исключения из обязательств по праву ВТО со ссылкой на защиту интересов безопасности. Тем более, что санкции ЕС приняты в рамках Общей внешней политики и политики безопасности.

Тем не менее, необходимо отметить, что само инициирование Россией спора в рамках ВТО в связи с введенными санкциями будет не только примером умелого использование Россией инструментов ВТО, но и возможным основанием для урегулирования сложившейся ситуации путём переговоров.

ПОТЕНЦИАЛ ОСНОВНЫХ СУБЪЕКТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ БИОЛОГИЧЕСКОМУ ОРУЖИЮ И БИОЛОГИЧЕСКОМУ ТЕРРОРИЗМУ

Симонова Александра Евгеньевна

кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, Россия, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

На всем протяжении истории существования оружия массового уничтожения, процесс его создания и совершенствования сопровождал параллельный ему процесс нераспространения данного вида оружия, его неприменения и последовательной и окончательной ликвидации. Несмотря на длительное и непрекращающееся противостояние и соперничество, противоположные, подчас диаметрально, интересы и направления развития государств, мировое сообщество достигло в деле нераспространения и ликвидации значительных успехов. Запрещены и последовательно уничтожаются запасы бактериологического и химического оружия, регламентировано и упорядочено существование ядерного оружия, функционирует механизм по его нераспространению и ограничению. Вместе с тем взрывной характер развития науки и техники, оборонных технологий сегодня позволяет говорить о появлении, накоплении и совершенствовании видов оружия, позволяющих осуществить в ходе его применения не просто массовое, а тотальное, глобальное уничтожение, основываясь на новых, революционных принципах действия. Биологическое оружие относится к числу одного из самых страшных средств уничтожения людей, созданных человечеством на протяжении исторического пути его развития. Наряду с химическим и ядерным оружием массового уничтожения оно способно причинить неприемлемый ущерб объекту агрессии, компенсировать который практически невозможно. Несмотря на международно-правовой запрет на разработку, производство, накопление биологического оружия развитие микробиологии является сегодня одним из наиболее быстрорастущих сегментов мировой науки и технологии. Как отмечает, И.В. Маркович наряду с безусловным и

ведущим производителем в лице США значительным потенциалом в данной сфере обладает большое количество государств, при этом совершенно разных по уровню экономического развития и политических режимов. Среди них стоит отметить Канаду, Израиль, ЮАР, Германию, Францию, Швецию, Великобританию, Японию, КНДР, КНР, Тайвань, Иран, Сирию, Пакистан[1]. При этом механизм конвенции о запрещении биологического оружия по сути допускает развитие технологии в области микробиологии, которые с полным правом могут именоваться технологиями «двойного назначения». Как отмечают российские специалисты данные обстоятельства допускают с большой вероятностью получение химического и биологического оружия различными негосударственными субъектами, прежде всего мощными террористическими и сепаратистскими организациями, а следовательно реальность химического и биологического терроризма[2] необычайно высока.

Это неизбежно заставляет пересмотреть параметры существующей политики нераспространения и неприменения, эффективности и действенности механизма ее реализации. Первоочередным является повышение оперативности и профилактики со стороны структур международно-правового регулирования.

Как подчеркивает Д.Г. Балуев, наиболее актуальными направлениями международной политики в отношении оружия массового уничтожения, наряду с традиционным сдерживанием, «активной защитой» собственно нераспространением всё большую активность со стороны ведущих мировых игроков, прежде всего США, получила политика контрраспространения, включающая в себя нанесения превентивных и односторонних ударов по потенциальным носителям соответствующих арсеналов и технологий. Наряду с силовыми мерами данная концепция включает в себя широкий спектр мер дипломатического и психологического воздействия, широкое взаимодействие с производителями и поставщиками технологий и материалов массового уничтожения, активную борьбу с криминальными террористическими организациями

---

[1] См.: Маркович И.В., Симонова А.Е. Биологическое оружие: проблемы распространения, терроризма, политика противодействия. М., 2011. С. 24.

[2] См.: Симонова А.Е. Противодействие биотерроризму: международно-правовой аспект. М., 2010. С. 5.

и сетями, участие США и стран союзников в управлении и контроле за разработкой и производством оружия массового уничтожения в третьих странах[3]. Стоит согласиться с мнением А.В. Фененко, который отмечает, что сегодня длительная политика по нераспространению, по сути подменяется концепцией контрраспространения, позволяющей США и ведущим государствам НАТО удерживать доминирующее положение в важнейшей сфере осуществления международной безопасности[4].

В соответствии с положениями, содержащимися в Уставе ООН государства должны воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций, и что следует содействовать поддержанию международного мира и безопасности. Это основной постулат международного мира и безопасности на основе которого функционируют международные организации входящие в систему ООН.

Что касается биологического оружия, данная проблема за недавнее время многократно обсуждалась на международных встречах в Нью-Йорке, Вашингтоне и Порт-оф-Спейн (Тринидад и Тобаго)[5] по Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (Москва – Лондон – Ва-

---

[3] См.: Россия в формировании международной системы профилактики распространения оружия массового поражения / отв. ред. А.А. Кокошин, А.Д. Богатуров. М., 2008. С.52.

[4] См.: Фененко А.В. Теория и практика контрраспространения во внешнеполитической стратегии США / отв. ред. А.Д. Богатуров, В.А. Веселов. М., 2007. С. 8.

[5] Семинар на тему: «Проблемы контроля и прозрачности в области биологического контроля над вооружениями и нераспространения», организованном Тихоокеанской северо-западной национальной лабораторией Департамента энергетики США, 5–7 февраля 2013 г в Ричленд, штат Вашингтон, США; Семинар по вопросам готовности к биотерроризму и реагирования на его угрозу, организованный Межамериканским комитетом по борьбе с терроризмом ОАГ при участии правительства Тринидада и Тобаго, 25–28 марта 2013 в Порт-оф-Спейн, Тринидад и Тобаго; Совещание по теме «Предотвращение распространения ОМУ среди негосударственных субъектов: выполнение резолюции 1540 (2004) в арабском мире», организованного и проведенное Королевством Саудовской Аравии 22–24 апреля 2013 в Нью-Йорке.

шингтон, 10 апреля 1972 г.)[6] установив абсолютный запрет на разработку, производство, накопление, приобретение и сохранение биологического и токсинного оружия и обязав государства в соответствии со своими конституционными процедурами принять необходимые меры по обеспечению выполнения данного запрета в пределах их территории, территории под их юрисдикцией или под их контролем где бы то ни было, не учредила специализированной международной организации по контролю за выполнением положений указанной Конвенции.

Для того, чтобы компенсировать отсутствие международной организации по запрещению биологического оружия, международным сообществом предпринимались попытки создания специальных институциональных механизмов в области нераспространения оружия массового уничтожения («группа VEREX», Австралийская группа, Комитет 1540). Третья Конференция по применению КБТО учредила Группу экспертов для выработки мер контроля над выполнением положений конвенции с научной и технической точек зрения («группа VEREX»). В течение 1992–1993 гг. группа определила перечень эффективных мер контроля по противодействию распространения биооружия и технологий их разработки. Подготовленные рекомендации группы VEREX в 1994 году легли в основу разработки протокола к Конвенции о запрещении биологического оружия, призванного усилить борьбу с распространением биологического оружия[7].

Австралийская Группа (АГ) представляет собой неформальное межгосударственное объединение, созданное в 1984 году после массированного применения химического оружия во время ирано-иракской войны. Наиглавнейшей задачей стран-участниц Австралийской группы является «использование системы лицензирования экспортной деятельности для обеспечения более жесткого контроля над экспортом определенного вида химических веществ, биологических агентов, а также химических и биологиче-

---

[6] Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 2. М., 1999. С. 436-441.

[7] См.: Pearson, G. S. The Regime To Prevent Biological Weapons: Opportunities For A Safer, Healthier, More Prosperous World. Mode of access. URL: http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/other/BTWCrgime.pdf. (дата обращения 20 марта 2015 г.).

ских технологий и оборудования двойного назначения, которые могли бы быть использованы для производства и распространения химического и биологического оружия»[8]. Поставленные Группой задачи в этой области достигаются за счет согласованной между странами-участницами политики экспортного лицензирования, реализуемой каждой из них. В рамках данной международной организации разработаны общие принципы экспортных ограничений, добровольно исполняемых странами-участницами, а также списки биологических агентов, подпадающих под экспортные ограничения.

Совет Безопасности Организации Объединённых Наций 28 апреля 2004 г.[9] на 4956-м заседании, принял Резолюцию № 1540 (2004). В указанной Резолюции Совет Безопасности выразил серьезную озабоченность возможностью попадания к негосударственным субъектам (включая террористические организации) биологического оружия и последующего его применения, прямо связав данную проблему с угрозой терроризма. В этой связи в соответствии с п. 4 Резолюции был учрежден «Комитет 1540» на период продолжительностью не более двух лет. В своем составе Комитет объединил представителей всех членов Совета Безопасности. Основная задача Комитета 1540 состоит в содействии выполнению участниками Резолюции 1540, а также в предоставлении Совету Безопасности докладов о ее выполнении всеми государствами – членами ООН. Важнейшей функцией Комитета является мониторинг за состоянием национальных механизмов предотвращения попадания оружия массового уничтожения в руки негосударственных субъектов (под которыми Резолюция 1540 понимает лицо или организацию, не имеющих законных полномочий от какого–либо государства на осуществление деятельности, подпадающей под действие указанной резолюции). При этом, осуществляя контроль за выполнением Резолюции № 1540, Комитет 1540 вносит сущест-

---

[8] Цели и задачи австралийской группы. Официальный сайт межгосударственного объединения «Австралийская группа». 27 апреля 2007 г. URL: http://www.australiagroup.net/ru/agobj.htm (дата обращения 20 марта 2015 г.).

[9] Сборник документов и материалов, регламентирующих обеспечение выполнения Российской Федерацией международных обязательств по запрещению биологического и токсинного оружия. М.: Федеральное агентство по промышленности, 2004. С. 62–64.

венный вклад и в укрепление режима нераспространения биологического оружия в целом. Серьезной угрозой сегодняшнего дня, напрямую связанной с оружием массового уничтожения, является опасность террористических атак с его использованием. Уровень технического развития, информационного обеспечения и доступности компонентов и технологий в сфере массового уничтожения сегодня таков, что попадание оружия и что более вероятно материалов массового уничтожения в руки различных негосударственных деструктивных сил является реальностью с которой необходимо считаться.

Созданный в 2002 г. Проект предупреждения биологического оружия (ППБО) изначально задумывался как объединение неправительственных организаций, впоследствии к нему присоединились и приняли участие в его работе ряд государств на уровне министерств иностранных дел, такие как Канада, Швеция, Норвегия и др. Как отмечается на официальном сайте данной организации, Проект предупреждения биологического оружия (BioWeapons Prevention Project) есть новая «глобальная гражданская инициатива, призванная укрепить норму против использования болезни в качестве оружия»[10].

Причиной создания данной организации послужило отсутствие в Конвенции 1972 г. детальных положений, согласно которым осуществлялся бы контроль и подтверждение соблюдения странами-участницами положений данных международных соглашений. Проект ставит своей целью преодоление данного пробела в международно-правовом регулировании путём ведения фактического мониторинга соблюдения государствами принятых на себя обязательств по отказу от разработки, производства и применения биологического оружия[11]. Проект также отслеживает действия государственных и иных учреждений стран-участниц, направленных на уменьшение угрозы применения биологического оружия и предотвращение биологических исследований с враждебными целями. Помимо этого, данная организация занимается оценкой дости-

---

[10] About the BioWeapons Prevention Project // Официальный сайт Проекта предупреждения биологического оружия. 3 мая 2007 г. URL: http://www.bwpp.org/about.html. (дата обращения 20 марта 2015 г.).
[11] Ipib.

жений в области науки и производства. Для успешного осуществления своей деятельности ППБО сотрудничает с правительственными и неправительственными организациями и на основании своих исследований, а также информации, полученной от этих организаций, составляет ежегодные отчеты, которые доводятся до сведения международных организаций..

Противодействие распространению оружия массового как комплекс мер международно-правового и организационного-технического характера стоит на международной повестке с того периода, когда военно-технический потенциал государств-обладателей достиг того предела, который позволял осуществить взаимное уничтожение сторон потенциального вооруженного конфликта, при этом не обеспечив достижения целей обуславливаемых или предусматриваемых вооруженным противостоянием, иными словами когда оружие массового уничтожения перестало рассматриваться как один из видов оружия, а перешло в разряд одного из факторов определяющих международные отношения и мировое развитие в целом, являясь основой мира в самом широком смысле этого слова. Кроме этого немаловажного и отчасти объективного фактора, определяющим явилась конкретные исторические и политические условия вызвавшие появление и развитие политики нераспространения оружия массового уничтожения. Как справедливо отмечают авторы фундаментального курса по международному праву: «одно из ошибочных представлений о применении международного прав является сведение всего применения к одной конвенции, вырванной из контекста общего международного права, его интерпретаций, правовых воззрений, представлений о главном в содержании международного права»[12].

Создание и совершенствование системы регулирования отношений между участниками международных отношений, обуславливало их результативность и эффективность при установлении причины данной проблемы и лишь затем борьбы с негативными последствиями. Исходя из данного принципа создание некого универсального и идеального акта, поставившего бы непреодолимый заслон распространению оружия массового уничтожения

[12] Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Вылегжанина. 2-е изд.. М., 2012. С. 26–27.

недостижимо принципиально, в силу невозможности урегулирования всех без исключения особенностей международных отношений, вместе с тем последовательное и согласованное устранение причин побуждающих все новые и новые страны обзаводится данными видами оружия является реальным и действенным направлением функционирования политики нераспространения в современном мире как одной их основ установления безопасного развития человечества.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ И СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В СЕРЕДИНЕ 1960–1990-Х ГГ.

Симонова Мария Александровна

Директор Учебно-научного института сравнительной образовательной политики Российского университета дружбы народов, кандидат педагогических наук
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; simonova2018@mail.ru

При сохранении прежней стратегической задачи в отношении борьбы с религией в СССР в середине 1960-х гг. возникла тенденция к созданию юридической защиты прав религиозных объединений. С этой целью в 1965 г. путем объединения Советов по делам Русской Православной Церкви и религиозных культов в единый орган создан Совет по делам религий при Совете Министров СССР, главной функцией которого был контроль над религиозными организациями, в т.ч. в части соблюдения законодательства [3, 302, л. 30; 16, с. 4-8].

В этот период началось широкое обсуждение вопроса о разработке открытого общесоюзного законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия государства и религиозных объединений. Многие религиозные и общественные деятели констатировали изменения в СССР в отношении к церкви и к верующим [12, с. 3].

Новый этап церковно-государственных отношений отличался противоречивостью, активизацией деятельности РПЦ, открытым проявлением религиозного инакомыслия как представителей церкви, так и мирян, которое рассматривалось в контексте, прежде всего, диссидентского движения, составлявшего оппозицию власти.

На Поместном Соборе Русской Православной Церкви 1971 г. было принято решение о необходимости пересмотра социально-политических и социально-этических положений православного вероучения, даны ориентиры применительно к характеру и способам взаимодействия с секулярным государством [17, д. 89, л. 7].

В 1970-х гг. деятельность Русской Православной Церкви активизировалась в контексте не только внутренней, но и внешней политики СССР.

К 1975 году широкое обсуждение необходимости открытого общесоюзного религиозного законодательства, закончилось опубликованием Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений и дополнений в постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О внесении изменений и дополнений в постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 8 апреля 1929 г. «О религиозных объединениях» [4, д.718, л.61], подготовленного на основе секретных законодательных актов 1960–1970-х гг.

При сохранении доктринальной установки об отсутствии будущего у религии в социалистическом государстве, церковь получила правовой статус «ограниченного юридического лица».

По-прежнему на официальном уровне отрицалось наличие в СССР какого-либо давления на церковь, гонений на религию. Примером двойственности политики в религиозной сфере являлось наличие положения о свободе совести в Конституции СССР 1977 г. и установок по усилению атеистического воспитания детей и молодежи в постановлениях ЦК КПСС [14, с. 324].

В первой половине 1980-х гг. на пленумах ЦК КПСС традиционно имела место атеистическая риторика, верующие рассматривались как специфическая группа населения, атеистическое воспитание населения – как одно из основных направлений деятельности партии и государства [13].

К середине 1980-х гг. стало очевидным, что курс государственного руководства на сдерживание воспроизводства религиозного сознания и деятельности церкви привел к накоплению проблем, связанных прежде всего с ее правовым статусом. Отсутствие необходимого законодательства приводило к углублению проблем, связанных с передачей РПЦ пустующих церковных и монастырских комплексов, увеличением тиража церковной литературы, возможностью осуществления благотворительной деятельности и т.п.

В условиях перестройки, которые определили для церкви совершенно новые возможности в отношении с государством, диссонанс между социальной ролью и правовыми возможностями РПЦ стал особенно заметен.

Ответом на изменения перестроечного периода стал созыв Поместного Собора 1988 г., на котором в том числе обсуждались вопросы относительно возможности предоставления церкви прав юридического лица, вероисповедных прав верующих и духовенства, церковной собственности. По новому Уставу об управлении Русской Православной Церковью, заменившему Положение об управлении Русской Православной Церковью 1945 г., устанавливалась новая система церковного управления, в которой курс церкви в государстве могла определять только Патриархия. При этом большая роль отводилась мирянам в делах общины, что свидетельствовало о нормативном закреплении двух тенденций в деятельности РПЦ: централизации системы церковного управления в сочетании с демократизацией церковной деятельности.

В примечании к Уставу оговаривалось его соответствие действующему законодательству, что не соответствовало действительности вплоть до принятия в 1990 г. Закона «О свободе вероисповеданий». Данный факт свидетельствовал об изменениях в сфере государственно-церковных отношений так же, как и рост числа зарегистрированных религиозных объединений: по состоянию на 1985 г. их количество у РПЦ составляло 6806, в 1990 г. – 10110 (увеличение на 32,7%) [10, с. 585].

Изменения в нормативно-правовой базе государства оказывали непосредственное влияние на определение приоритетов в деятельности церкви. Так, ст. 39 Закона о выборах народных депутатов СССР 1988 г. оговаривалось, что общественные организации могли выдвигать кандидатов в народные депутаты также из числа священнослужителей [6].

Представители церкви как депутаты республиканских, областных, местных советов активно включались в общественно- политическую деятельность. Широкий общественный резонанс в СССР и за рубежом получил факт избрания Патриарха Пимена, митрополита Алексия (Ридигера) и митрополита Питирима (Нечаева) народными депутатами СССР. Данный период массового участия священнослужителей в выборах и, соответственно, в законотворческой деятельности продолжался до октября 1989 года, когда на Архиерейском Соборе РПЦ было принято решение о необходимости участия священнослужителей в данной деятельности исключительно с согласия священноначалия. Это объяснялось

очевидной угрозой подрыва авторитета церкви, так как участие ее представителей в общественно-политической деятельности приводило к тому, что РПЦ вынуждена была нести ответственность за все принимаемые в тот период политические решения в условиях нараставшего системного кризиса в государстве.

В 1990-х гг. решениями Архиерейских Соборов будут установлены санкции к тем священнослужителям, которые продолжат заниматься политической деятельностью. РПЦ исключит политическую деятельность из числа своих приоритетов и заявит о намерении стать консолидирующей силой в стране.

В этот период представители РПЦ приняли активное участие в корректировке проекта Закона СССР о свободе совести и религиозных организациях [7].

В Законе СССР о свободе совести и религиозных организациях и Законе РСФСР «О свободе вероисповеданий» за приходами, церковными учреждениями закреплялись права юридического лица [8; 9, с. 36–71].

С появлением данных законов религиозные организации получали возможность защищать свои интересы в суде, иметь в собственности недвижимость, участвовать в общественной жизни. Однако новая нормативно-правовая база была весьма противоречивой в отношении деятельности церкви в сфере образования.

Ст.6 Закона СССР религиозным организациям, имеющим зарегистрированные в установленном порядке уставы, предоставлялось право создавать как учебные заведения, так и учебные группы, организовывать обучение детей в иных формах. Законом РСФСР предоставлялось право преподавания Закона Божьего не только в церковных школах, при храмах, но и в государственных образовательных учреждениях на факультативной основе. Кроме того, теперь религиоведческие, религиозно-познавательные и религиозно- философские дисциплины могли наряду с традиционными общеобразовательными дисциплинами составлять учебную программу государственных учебных заведений.

Новое законодательство, упразднившее Совет по делам религий, вызвало волну критики со стороны многих религиоведов и политиков. Речь шла о том, что наличие органа государственного управления, занимающегося религиозными вопросами, априори позволит устранять и оперативно решать все проблема во взаимо-

действии государства и церкви. Примечательно, что РПЦ в 1990-х гг. активно противостояла всем попыткам создать подобный государственный орган, тем более что принятое законодательство создавало благоприятные условия для активного участия церкви в масштабной социальной деятельности. В свою очередь, государство, находясь в состоянии системного политического и экономического кризиса, актуализирует политику невмешательства в дела церкви.

Функции взаимодействия государственных органов исполнительной власти и религиозных организации были возложены на Экспертно- консультативный совет при Комитете по свободе совести, впоследствии переданы Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации.

В то же время церковь нуждалась в нормативно- правовых доминантах взаимодействия с государством. Конституция Российской Федерации 1993 г. и Закон «О свободе вероисповедания» создавали только возможность формирования системной законодательной базы в сфере государственно-церковных взаимоотношений: в Российской Федерации как светском государстве никакая религия не могла устанавливаться в качестве государственной или обязательной; религиозные объединения были отделены от государства и равны перед законом; каждому гарантировалась свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Отсутствие федерального законодательства по актуальным вопросам аккумулировало инициативы в данной сфере в субъектах Российской Федерации. Во многих регионах появились законы, направленные против религиозных деструктивных объединений. В региональных законах, вопреки федеральным, вводится новая терминология, характеризующая данные объединения, регламентируется порядок их регистрации и деятельности. Следствием устранения федеральной власти от решения вопросов религиозной сферы явился внимание тот факт, что во всех субъектах Российской Федерации функционировали соответствующие органы государственного управления (советы или департаменты по делам религии, отделы по связям с религиозными организациями, комиссии по

контролю за исполнением Закона о свободе вероисповеданий и др.) со специалистами по связям с религиозными организациями.

В 1994 г. был направлен «Меморандум РПЦ о рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ вопроса о совершенствовании законодательства о свободе совести» о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации. Данный шаг РПЦ, как и ответное бездействие Государственной Думы РФ свидетельствовали об углублении проблем во взаимодействии государства и церкви.

Перелом ситуации наметился после решений Архиерейского Собора 1994 г., на котором были четко обозначены приоритеты РПЦ в отношениях с государством с учетом аполитичной позиции первой, указано, что «…государство …не предпринимает правовых мер, чтобы защитить духовно-культурную идентичность народа, и вся тяжесть борьбы ложится на Церковь» [1, с. 31].

По итогам работы Архиерейского Собора были направлены соответствующие обращения Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу Российской Федерации. Кроме того, 14 апреля 1995 г. Патриарх Алексий II обратился с открытым письмом к председателю Государственной Думы Российской Федерации, в котором отмечалось, что «…поставленные проблемы настоятельно требуют скорейшего пересмотра всего комплекса российского законодательства о свободе совести и религиозных организациях». Речь шла о качественно новой ситуации, сложившейся в сфере государственно- церковных отношений к середине 1990-х гг. За 5 лет действия Закона «О свободе вероисповеданий» в условиях отсутствия корректировки его положений, принятия подзаконных нормативных актов в России появились деструктивные религиозные объединения, запрещенные во многих странах мира. Наличие системной законодательной базы в сфере государственно-церковных взаимоотношений теперь рассматривалось как необходимое условие защиты общества от тоталитарных сект.

В контексте развития гражданского общества это означало корреляцию между наличием развитого законодательства в сфере государственно- церковных взаимоотношений и формированием правового государства. РПЦ как важный сегмент данного общества вправе была рассчитывать на выполнение обязательств государства по защите в рамках правового поля [5, с. 201].

Важным этапом во взаимодействии государства и церкви стало создание Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте России [15].

Функционально Совет являлся консультативным органом, обеспечивающим предварительную проработку вопросов и подготовку предложений в сфере взаимодействия Президента РФ с религиозными объединениями. Кроме того, создание Совета было закономерным шагом в деле разработки новой концепции взаимодействия государства и религиозных организаций. Период устранения государственной власти от решения проблем в данной сфере завершился.

На Архиерейском Соборе 1997 г. было отмечено конструктивное развитие государственно-церковных отношений. Подтверждалась готовность РПЦ выступать в роли гаранта духовного развития нации, активного участника гражданского общества. Вновь рассматривался вопрос о необходимости совершенствовании законодательства в области религии. В письме участников Архиерейского Собора в Государственную Думу Российской Федерации речь шла о ключевых направлениях изменений нормативно- правовой основы взаимодействия государства и РПЦ: регламентации религиозной деятельности иностранных граждан и организаций на территории Российской Федерации, механизмах защиты личности и общества от деструктивных религиозных объединений, возможности выполнения функции РПЦ в армии и образовательных учреждениях, а также о внесении изменений в налоговое законодательство [2, с. 30-31].

Острую дискуссию среди правоведов и религиоведов вызвало принятие в 1997 году Федерального Закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» [18, с. 4].

Предметом дискуссии стали приоритеты, обозначенные государством: во-первых, особая роль в развитии общества и государства отводилась традиционным религиям (православию, исламу, буддизму, иудаизму), во-вторых, устанавливался контроль государства за религиозными процессами, в-третьих, создавался комплекс условий для активной социальной деятельности РПЦ.

Основные возражения против Закона звучали в контексте «опасности» появления государственной религии с апелляцией к нормам международного права. Сторонники Закона основывали

свою позицию на демонстрации применения норм нового Закона как исключительно действенного «социокультурного фильтра» [10, с. 531].

В соответствии с новым Законом во многих субъектах Российской Федерации были разработаны и приняты собственные законы, регулирующие взаимодействие органов власти и религиозных организаций. Зачастую, они сохраняли нормы, не заложенные в федеральном законодательстве, направленные против религиозных деструктивных объединений. Недостаточная отлаженность координации действий федеральных и региональных органов власти по отношению к религиозным организациям объяснялась не только отсутствием единого банка данных религиозных организаций, проблемами в сфере подготовки кадров, но и несформированностью нормативно-правовой базы в сфере государственно-церковных отношений. В этот период возникла острая потребность в качественно новой концепции государственно-церковных взаимоотношений.

Таким образом, в 1960–2000-х гг. значительно изменялись приоритеты в сфере законодательства, определявшего основные направления взаимодействия церкви и государства. Результатом деятельности церкви и государства к 2000-м гг. можно считать серьезный конструктивный диалог по вопросам контроля за исполнением законодательства в сфере государственно-церковных отношений и созданию условий для реализации прав граждан. Государство заинтересовано в активизации участия конфессий в моральном воспитании россиян в духе уважения традиций и толерантности. В свою очередь, церковь рассматривает государство как партнера, способного обеспечить эффективную защиту интересов верующих, оказать содействие в реализации различных программ, направленных на улучшение условий их деятельности.

Литература

1. Архиерейский Собор Русской Православной церкви. 29 ноября- 2 декабря 1994 года. Документы. Доклады. М., 1995.

2. Архив Московской Патриархии. Архиерейский Собор 1997 года. Доклад Патриарха Московского и всея Руси Алексия II.

3. ГАРФ.-Ф.6991.-Оп.2.

4. ГАРФ.-Ф.6991.-Оп.6.

5. Григорьева Н. А. Государственная политика и практика развития гражданского образования в России (1958–2006 гг.). М.: АПКиППРО, 2007.

6. Закон СССР о выборах народных депутатов СССР от 1 декабря 1988 года // Ведомости Верховного Совета СССР., 1988. № 49. Ст. 729.

7. Закон СССР о свободе совести и религиозных организациях: проект// Известия. 1990. 5 июня.

8. Закон СССР о свободе совести и религиозных организациях// Известия. 1990. 1 октября.

9. Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий»/ Религия и закон. Сборник правовых актов с комментариями. М., 1996.

10. История религий в России / под общ. ред. Н.А. Трофимчука. М., 2001.

11. Концептуальные основы государственно-церковных отношений в Российской Федерации (проект); Концепция государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями Российской Федерации; Концепция вероисповедной политики России (проект). URL: www.state-religion.ru.

12. Коллективное руководство и Церковь // Новое русское слово. Нью-Йорк. 1966. № 19589. С. 3.

13. Материалы пленума ЦК КПСС. 14–15 июня 1983 г. М.: Политиздат, 1983.

14. О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы: постановление ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г. // Об идеологической работе КПСС: сб.документов. М.: Изд-во полит.литературы, 1983.

15. Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации: распоряжение Президента Российской Федерации от 2 августа 1995 г. № 357-рп. СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3294.

16. Положение о Совете по делам религий при Совете Министров СССР // Законодательство о религиозных культах. М.: Юридическая литература, 1971.

17. РГАНИ.Ф.5. Оп.63.

18. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Религия и право. 2003. №1 (29).

ПРАВО НАРОДОВ И ТЕРРИТОРИЙ БЫВШЕГО СССР НА ВОССОЕДИНЕНИЕ С РОССИЕЙ И ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ
(на примере осетинского народа)

Чеджемов Сергей Русланович

ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский горно-металлургический институт (государственный технологический университет), кандидат исторических, доктор педагогических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права.
ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский госуниверситет им. К.Л. Хетагурова», кандидат исторических, доктор педагогических наук, профессор межфакультетской кафедры педагогики и психологии
362035, Россия, г. Владикавказ, ул. Тургеневская, 334; srchedgemov @ mail ru.

В начале XXI в. все отчетливее стали проявляться такие общественно-политические явления, как стремления бывших частей СССР на присоединение к России – например, Абхазия, Крым, Южная Осетия. Это подвергается неприкрытым осуждением некоторых стран Европы и США. В настоящей работе мы попытаемся проанализировать это политико-правовое явление на примере осетинского народа с точки зрения международного и внутригосударственного права на основе концепции профессора И.П. Блищенко и его последователей во главе с профессором А.Х. Абашидзе о взаимосвязи международного и внутригосударственного права. [1]

Право народов на самоопределение получила в современном международном праве идеологическое обоснование, но в правоприменении этого понятия вызывает определенные разночтения, как в научных кругах, так и в сфере практической дипломатической деятельности. Общеизвестно, что в современном праве, закрепленном в общепринятых документах ООН «право на самоопределение» декларируется как возможность односторонних действий, направленных на определение политического статуса неких

[1] Абашидзе А.Х., Гугунский Д.А., Солнцев А.М. Блищенковские чтения – 2014: XII Ежегодная Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы современного международного права», посвященная памяти профессора И.П. Блищенко (г. Москва, 11-12 АПРЕЛЯ 2014 Г.) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2014. № 3. С. 144–149.

сообществ («народов») и территорий вне, какого-либо правового контекста и каких-либо ограничений. Может ли подобная идея быть основой правового подхода и служить алгоритмом решения межэтнических конфликтов? Остается неясным, что в правовом смысле слова представляет собой «воля народа», юридический состав этого термина, его измеряемые признаки и возможности его соотнесения с другими правовыми понятиями.

В документах, принятых Организацией Объединенных Наций, идея самоопределения получила новую поддержку. Однако в ходе их принятия неоднократно возникали жаркие дискуссии, связанные с двойственностью 8 толкований тех или иных терминов. Так, во время подготовки Устава ООН на VI заседании Комитета I Комиссии I на Конференции в Сан-Франциско 15 мая 1945 г. рассматривалась поправка к п. 2 ст. 1, в которой говорилось о «праве народов на самоопределение». Поправка была отклонена, поскольку юристы увидели в ней множество противоречий и неясностей.

Например, двояко мог толковаться термин «народы»: непонятно, что имелось в виду – национальные группы или группы, идентичные с населением государств. Это же относилось и к термину «нация». Со стороны некоторых юристов выдвигались обоснованные опасения, что присутствующие в документе положение о праве народов на самоопределение, выдвигаемое в качестве основы дружественных отношений между нациями, может создать юридические основания для вмешательства извне. Именно поэтому политико-правовая идея самоопределения народов в Уставе ООН не стала «правом», а только «принципом», который применим, правда, косвенно, применялся как к территориям, находящимся под опекой, так и к несамоуправляющимся территориям.

Эта же идея получила последующее толкование в материалах VII сессии Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1952 г., на которой была принята специальная резолюция «Право народов и наций на самоопределение».[2] В ней подчеркивалось, что право наций на самоопределение является предпосылкой для пользования во всей полноте правами человека и каждое государство – член ООН должно уважать и поддерживать это право в соответствии с Уста-

[2] VII сессия Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1952 года, резолюция 637 «Право народов и наций на самоопределение».

вом ООН. Как явствует из буквы этого документа «статус» самоопределения повышался с «принципа» до «права».

В 1960 г. на XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция «Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам».[3] В ней также отмечалась связь между правом народов на самоопределение и индивидуальными свободами. Однако на долгие году термины самоопределения стал увязываться с понятием колониальные страны. Получалась парадоксальная политико-правовая увязка, дающая право на самоопределение народам только в контексте с колониальный зависимости

В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. «право распоряжаться своей судьбой» было признано за всеми народами. Эта же формула приводилась и в более поздних документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В практике ООН внешнее самоопределение приравнено к деколонизации, однако ни в одном документе нет прямого отождествления этих двух понятий. Хельсинкский Заключительный акт укрепил позиции тех, кто считал, что «внешнее» самоопределение может быть законным не только в колониальном контексте.

Практическое завершение в глобальном масштабе процесса деколонизации, воссоединение Германии и распад СССР, СФРЮ и Чехословакии привели к все более широкому распространению мнения о том, что «внешнее» самоопределение не должно увязываться только с колониальными ситуациями. Многие эксперты отмечают общую тенденцию все более широкого толкования идеи права народов на самоопределение международными организациями и профессиональным сообществом специалистов в области международного права.

Таким образом, в центре внимания оказываются вопросы, связанные с определением политического статуса территорий и среди правоведов до сих пор нет единства во мнении о том, каков статус идеи самоопределения народов в современном международном праве. Как справедливо считает Р.А. Тузмухаммедов право

---

[3] XV сессии ГА ООН резолюция 1514 «Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам».

народов на самоопределение является высшей императивной нормой международного права jus cogens[4].

Высказываются мнения, что в иных случаях «внешнее» самоопределение (сецессия) может считаться законной, если власти государства делают невозможным «внутреннее» самоопределение, то есть допускают массовые нарушения прав человека или систематическую дискриминацию, и если нет иного способа изменить сложившееся положение.

По мысли профессора М. Померанса «право наций на самоопределение – концепция противоречивая и опасная, потому что дает «зеленый свет» любым сепаратистским движениям и отнюдь не поощряет конструктивные и мирные подходы к разрешению кризисов. Главная опасность заключается в возможности неконтролируемых односторонних действий. ПНС может выступать в качестве морального права или политического лозунга, но, стоя на реалистичных позициях, самоопределение нужно трактовать как длительный многосторонний процесс».[5]

Один из известных правозащитников и авторов доклада центра по правам человека и народов при Падуанском университете А. Риго Суреда, выделяет внутренний и внешний характер самоопределения. Первым он называет такой тип самоопределения, когда народы самостоятельно, без внешнего вмешательства, определяют свой политический статус в системе международных отношений – создают новое государство, или присоединяться, на федеративной или конфедеративной основе к другому государству». Внутреннее самоопределение, по мысли ученого, осуществляется в рамках одного государственного образования[6].

Как справедливо подчеркивается в ряде исследований, в частности Л. С. Аблазовой «опыт в бывшей Чехословакии и бывшей Югославии показал, что гарантия областной автономии или предоставление права на самоопределение национальным меньшин-

---

[4] Тузмухамедов Р.А. Права и свободы в современных источниках международного права. Казань, 1995.

[5] Pomerance M. Self-determination in law and practice: The new doctrin in the United Nations Martinus Nijhoff Publishers, 1982. P. 73.

[6] Доклад Центра по правам человека и народов при Падуанском университете, представленный на 2-ю Хельсинкскую гражданскую ассамблею (Братислава, 1992) // Материалы парламентских слушаний. М., 1997. 18 февраля. С. 3.

ствам может легко привести к распаду государственного единства и существует дилемма в концепциях суверенитета и права, причем идея всеобщих прав человека – на стороне необязательного права. С другой стороны, принцип наций на самоопределение колеблется внутри этой дилеммы. К нему взывают суверенные государства, когда им угрожают внешние силы, к нему же взывают внутренние силы, стремящиеся к автономии или отделению, которым угрожают репрессии государственных властей. Требование самоопределения с одной стороны постоянно сталкивается с соответствующими требованиями с другой.

Начиная с 15 января 1992 года следует полоса признаний этих новых государств в качестве независимых. Тот факт, что хорватское государство не могло эффективно контролировать всю территорию, на которую претендовало, не повлиял на позицию Европейского Союза. Справедливости ради следует отметить, что Арбитражная комиссия Европейского Союза рекомендовала не торопиться с признанием независимости Хорватии, пока нет определенности в вопросе с обеспечением прав сербского национального меньшинства. Кроме того, ООН и США не поддержали Евросоюз, опасаясь, что поспешность действий и выборочное признание могут привести к еще большему обострению взрывоопасной ситуации. Однако ООН все-таки признает свершившийся факт, и 22 мая 1992 года Словения и Хорватия становятся членами этой организации».[7]

Практическим, зримым инструментом подобного «народного волеизъявления» является референдум, или свободные выборы. Так, например, согласно ст. 3 Конституции РФ «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»[8]. Аналогичные нормы присутствуют и в основных законах большинства стран мира на протяжении почти двух столетий.

Мы считаем, что в развитии европейской, да и в мировой государственности принцип национальности сыграл определенную положительную роль, как в прошлом, так и в настоящем. В на-

---

[7] Аблазова Л.С. Мировое сообщество и интернационализация югославского кризиса // Югославия в огне. М., 1992. Т. 1. С. 246–247.
[8] Конституция РФ. Ст. 3.3.

стоящее время превалирует стремление получить статус независимости, а затем добиваться либо присоединения к другому государству, либо проводить суверенную политику.

В этом плане весьма примечательными являются события 2008 и 2014 гг. 17 февраля 2008 г. бывшая автономная область СФРЮ Косово провозгласило свою независимость в качестве республики. Республика Косово сразу же была признана нескольким десятков ведущих стран Европы и США, в то время как бывшие части субъекта советской федерации – Грузинской ССР автономная республика Абхазия и автономная область Юная Осетия до сих пор игнорируются многими странами.

Абхазия и Южная Осетия, несмотря на ярко выраженное стремление присоединиться к РФ (что показывает ряд социологических опросов и результатов референдумов) продолжают оставаться независимыми и по большому счету непризнанными государствами. Подобная ситуация сложилась и с бывшем югославским Косово, не ставшего частью суверенной Албании. А вот жители де факто, но не де-юре переданного Украине в 1954 г. Крыма, после антиконституционных событий февраля 2014 г. на референдуме изъявили желание воссоединения с Россией.

Естественно, что здесь закономерно возникает проблема соотношения права самоопределения народов исходя из естественного права человека, данного ему от рождения. Но при этом надо иметь в виду, что права и свободы присущи только индивиду, принадлежащему к конкретной нации. А внутри каждой нации есть сторонники и противники любой политической идеи, в том числе и идеи государственной независимости. Думается, что здесь правомерно исходить из общего демократического принципа, т.е. признания прав и интересов большинства населения.

Конституция Российской Федерации признает, что в состав государства могут быть включены различные территории согласно волеизъявлению проживающего там народа и народов РФ. Так, в статье 65 перечисляются все субъекты, входящие на сегодняшний день в состав нашего федеративного государства, их всего 85. Здесь же оговаривается возможность принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта. Юридиче-

ский (правовой) механизм этого заключается в специальном порядке, установленном федеральным конституционным законом.[9]

Таковым является федеральный конституционной закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Он был принят Государственной Думой Федерально Собрания России и одобрен его верней палатой – Советом Федерации в ноябре-декабре 2001 г. В том же году – 17 декабря он был подписан Президентом РФ В.В. Путиным и ныне является действующим[10].

Закон предусматривает, что в случаях принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта, согласно ст.137 должны быть внесены соответствующие изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую ее состав на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации. Эта же процедура может быть применена и при изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации[11].

Нам представляется, что одним из веских аргументов к воссоединению государств и народов может явиться принцип исторического единства. Применительно к истории осетин, издавна проживающих на северном и южном склонах Кавказских гор можно с уверенностью сказать, что процесс дипломатических переговоров о юридическом вхождении Грузии и Осетии в состав России мы считаем правомерным датировать 1724 г., когда грузинский царь Вахтанг VI и наследник знатнейшей осетинской фамилии Царазонта – Зураб Магкаев отбыли в Россию для ведения переговоров о вхождении их народов в состав российской империи[12]. В то время осетины и грузины, желавшие избегнуть участи покорения и ассимиляции, справедливо усмотрели в присоединении к России безальтернативный путь к национальному спасению.

---

[9] Конституция РФ. С. 65. П.2.

[10] «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». М., 2001. ФКЗ № 6.

[11] Конституция РФ. Ст. 137.

[12] Чеджемов С.Р. Осетинские посольства и переговоры о вхождении Осетии в состав России в системе международного и внутригосударственного права // История государства и права. 2014. № 18. С. 9–13.

Посольство своих целей не достигло ввиду объективных причин, среди которых главная – смерть Петра I. До 1734 г. Зураб Магкаев прожил в России, а затем вернулся на родину, где вел пророссийскую агитацию среди кавказских народов. Политическое единство в вопросе о жизненной необходимости присоединения к России находит свое выражение во всех без исключения осетинских обществах, среди всех его социальных слоев. Сохранившиеся отголоски христианского вероучения православного образца способствуют этому процессу. Со своей стороны русская православная церковь, будучи частью российского государства, активно способствует развитию на Кавказе и в Осетии, в частности, миссионерско-просветительской работы.

В период царствования Елизаветы Петровны идея присоединения Осетии к России была воплощена в жизнь в виде обоюдных политико-правовых действий. Так, в 1745 г. по повелению императрицы была учреждена и отправлена на Кавказ Осетинская духовная комиссия, а в Россию была отправлена специальная депутация представителей всех осетинских обществ. В период с 1749 по 1752 г. это осетинское посольство находилось в Санкт-Петербурге. Данное посольство было сформировано и отправлено по согласованию с российским правительством, а всеми осетинскими делами в российской столице «занимался сам руководитель Коллегии иностранных дел, канцлер А.П.Бестужев-Рюмин»[13].

С юридической точки зрения наличие двусторонних переговоров и прием осетинского посольства императрицей неоднозначно свидетельствует о признании Россией Осетии де-юре. Об этом же говорят и признание в результате переговоров стремления осетин « быть в подданстве её императорского величества» и признание Россией осетинских земель «вольными и свободными». Согласно духу и букве существовавшего в те годы международного права, проведенные переговоры свидетельствуют об установлении международных отношений, т.е. обоюдном юридическом признании. Однако осетинское посольство не ставило целью юридическое признание своей независимости, а добивалось вхождения в состав Российской империи.

---

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

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

«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[14]. 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.

Осетины и де-юре, и де-факто соглашались с административным разделением своей территории, и отсутствием до 1936 года своей государственности. Следует признать, что в условиях Советской власти многие народы бывшей царской России получили свою государственность. С правовой точки зрения остается открытым вопрос, почему независимость одних народов бывшей царской России и СССР признается США и странами Европы, а других – нет.

В январе 2010 г. в мировых информационных агентствах прошла информация о выходе в свет книги бывшего сотрудника Государственного департамента США времен президентства Дж.

---

[14] 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.

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[15]. Особого внимания заслуживает проблема психологической войны против России, хотя уже сейчас имеется одно из первых серьезных исследований этой проблемы[16].

Нам представляется, что в деле гармонизации государственных отношений между народами бывшего СССР, в частности Грузии и России, необходимо творчески использовать опыт предшествующих поколений в соответствии с духом и буквой международного права. Здесь наиболее продуктивной представляется нам позиция видного ученого в области международного права, профессор Р.А. Каламкаряна предлагающего для урегулирования российско- грузино-осетинских противоречий необходимо признать предмет спора и осуществлять его разрешение 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[17].

В условиях современности, думается, наиболее приемлемой формой возрождения исторического единства народов бывшего СССР является как воссоединение, так и интеграция в единое политическое, экономическое, таможенное, правовое и иные пространства с сохранением национального суверенитета по типу и

---

[15] Северная Осетия. 2010. 16 января. С. 4.

[16] 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.

[17] Калмакарян Р.А. Всеобщая декларация прав человека. Позитив развития в миропорядке на основе верховенства права RULE OF LAW // Международное право. 2008. № 3 (35). С. 84.

подобию ШОС либо союза России и Белоруссии[18]. Это позволит дать адекватный ответ угрозам современности – терроризму, техногенным катастрофам и т.д. и защитить народы некогда единого государства.

[18] Чеджемов С.Р. Кавказ для России: фронтир или союзник? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 1828-1832.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (*Абашидзе А.Х.*)……. 3

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

Иванов Д.В. Международно-правовые аспекты экологической миграции: к вопросу о понятии «экологический беженец»…….. 9

Кажаева О.С. Теоретические и практические международно-правовые проблемы, связанные с реадмиссией... 16

Каса И. Выявление жертв торговли людьми в европейском регионе: вопросы права и практики…… 28

Киселева Е.В. 24 ноября 2015 года – согласованный срок окончания действия немашиносчитываемых паспортов: значение документов, удостоверяющих личность, для международно-правового регулирования миграции……... 35

Литовская Ю.Ю. Международно-правовые аспекты регулирования миграции в ЕС……. 44

Осипова М.Н. Гендерные проблемы лиц, перемещенных внутри страны, в международном праве……. 58

Сакаева О.И. Защита жертв торговли людьми в международном и европейском праве…….. 63

Трыканова С.А. Актуальные вызовы компаративного анализа организационно-правовой практики создания и функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в России и зарубежных странах…….. 73

Хлгатян А.Г. Регулирование вопросов миграции в рамках интеграционных объединений: на примере ЕС и ЕАЭС……... 78

Шомуродов И.Ю. Особенности практической реализации двусторонних соглашений в сфере трудовой миграции между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан…….. 86

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Васькина А.Ю. Механизмы обеспечения выполнения обязательств по праву Всемирной торговой организации…… 93

Вахитова Ю.И. Анализ правовой природы совместного производства (копродукции) театрально-зрелищных представлений …….. 101

Галушко Д.В. Механизмы защиты прав иностранных инвесторов в международных договорах Европейского Союза... 106

Коннов В.А. Международно-правовое обеспечение финансово-экономической стабильности в контексте суверенитета государств……... 115

Мазница Л.А. Правовой статус протоколов о вступлении в ВТО…….. 119

Насоненко А.М. Деятельность ТНК в современном мире……... 126

Нешич Б. Международно-правовые основы сотрудничества Российской Федерации и Республики Сербии в сфере энергетики…….. 135

Рагимов Т.С. Международно-правовой режим охраны прав интеллектуальной собственности…… 144

Салия М.Р. Международное право как основа Всемирной торговой организации……... 152

Соколова П.А. Применение доктрины *clausula rebus sic stantibus* в международном инвестиционном праве……... 162

Тлеужанова А.И. Правовые аспекты социальной ответственности бизнеса: международные и внутригосударственные……. 169

Чачия С.М. Политика Турции в области привлечения иностранных инвестиций……. 176

Шилова Н.Л. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в области энергетики на современном этапе……181

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Абулехия Б. Современные проблемы международно-правового статуса палестинских беженцев…….. 191

Балуков А.О. Возможность действенной защиты культурных ценностей в современном мире……197

Бисултанов А.К. Содержание под стражей по соображениям безопасности как актуальная проблема современного международного гуманитарного права……... 202

Gegamova A. Human Rights in Non-International Armed Conflicts…….. 209

Гоманкова К.А. Актуальные проблемы защиты прав детей в вооруженных конфликтах……..216

Мухамадиев Д.М. 50 лет основополагающим принципам Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (исторический контекст и применение в международном гуманитарном праве)……. 227

Смирнов М.Г. Интернационализированные конфликты немеждународного характера: проблемы квалификации……. 237

Хассон Д.Х. Роль Международного Комитета Красного Креста в защите журналистов…….. 249

Shimkus V. The Legal Nature of Responsibility to Protect……... 255

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Бертовский Л.В., Баранова И.С. Оправданные в ходе Нюрнбергского процесса…….. 263

Власенко Я.В. Актуальные направления сотрудничества государств в борьбе с захватом заложников…….. 273

Губернская А.А. Вопросы сотрудничества России и АСЕАН: перспективы и проблемы……..283

Джабиашвили А.Д., Лашина М.В. Принцип независимости и беспристрастности судей в международном уголовном правосудии……. 288

Квачахия Р.Г. Дело Томаса Лубангу в свете современного международного уголовного права……..294
Пузырева Ю.В. Современная система органов международной уголовной юстиции и перспективы ее развития…….303
Ромашев Ю.С. О международном представительстве государств в правоохранительной сфере…… 309
Селина Е.В. О правовом механизме имплементации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, относящихся к Европейскому суду по правам человека, в праве Российской Федерации (на примере уголовного судопроизводства)……. 319
Тарханян Т.К. Борьба с международным терроризмом и незаконным оборотом наркотиков в рамках ОДКБ…… 325
Хакимов Р.М. Международно-правовая деятельность по контролю над незаконным оборотом наркотических средств в рамках универсального механизма: этапы развития и возможные перспективы……339
Шалягин Д.Д. План действий Совета Европы по транснациональной организованной преступности……. 352

СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Архипова В.С. Международно-правовое регулирование обращения с ядерным материалом…….. 362
Богданова Э.Ю. Трудности реализации трансграничной оценки воздействия на окружающую среду в НАФТА……. 370
Бышков П.А. Международно-правовое регулирование в сфере энергетики…… 374
Ки С. Экологическая компетенция АСЕАН: вчера, сегодня, завтра…….. 380
Копылов М.Н. Международные экологические стандарты – что это? …….. 385
Копылов С.М. Запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду как специальный принцип международного экологического права…… 393

Мохаммад С.М.А. Вклад ООН в разработку стратегии международного экологического управления…… 403
Руденко Е.С. Вопросы охраны окружающей среды в Системе Договора об Антарктике 1959 г. ……. 416
Сарсембаев М.А. Экологические проблемы функционирования атомных электростанций во внутреннем праве стран ЕАЭС и нормах международного права…….424
Скрипник И.И. Международно-правовые основы сотрудничества государств в области организации трансграничных охраняемых природных территорий…….. 432
Солнцев А.М. Проблематика регулирования обращения электронных отходов и их утилизации в международном праве ……... 441
Устименко О.С. Охрана окружающей среды и права коренных народов……452
Хлуденева Н.И. Охрана арктических экосистем: международный и национальный опыт правового регулирования……457
Чхутиашвили Л.В. Место экологического аудита в обеспечении международной экологической безопасности….. 465

СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ СПОРТИВНОЕ ПРАВО

Барабанова Е.А. Международные стандарты в антидопинговом регулировании……475
Гонашвили А.С. Правовой аспект ценностно-морального поведения спортсменов……481
Ерофеев Н.М., Аржиловский Д.М. Неспортивное поведение в футболе…… 485
Понкина А.И. Место и значение спортивных регламентов в системе нормативного регулирования в области спорта……492
Трубицына Ю.Ю. Региональное сотрудничество государств в области борьбы с правонарушениями в спорте…….. 498

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

Акимов В.С. Правовая основа санкций Европейского Союза против российских физических и юридических лиц……. 504

Богатырев В.В. Международное право XXI века (теоретико-правовой аспект)…… 509

Vacarelu M. Public Law in the 21st Century and Resources Crisis: Some Consequences…… 515

Вахтеров А.В. Фашинизация группового сознания бюрократии Европы – основной источник мировых конфликтов XX века и локальных военных конфликтов современности…… 524

Джантаев Х.М. Неправительственные организации в эпоху возобновления «холодной войны»……...540

Жеравов Г.Г. Проблемные аспекты использования права народа (нации) на самоопределение и решения территориальных споров на примере Автономной Республики Крым и Украины в контексте международного права…….. 551

Каримова А.У. Роль международного права в решении глобальных проблем человечества…….. 559

Карташкин В.А. Право на самоопределение и территориальные изменения……. 569

Ливенцов А.А. Доктрина гуманитарной интервенции в контексте кризиса системы международного права……... 577

Родин А.А. Санкции ЕС и возможности защиты интересов России в рамках международного права……586

Симонова А.Е. Потенциал основных субъектов международного права в противодействии биологическому оружию и биологическому терроризму…….. 592

Симонова М.А. Нормативно-правовые основы взаимодействия Русской Православной Церкви и Советского государства в середине 1960–1990-х гг. …….. 600

Чеджемов С.Р. Право народов и территорий бывшего СССР на воссоединение с Россией и вызовы современности (на примере осетинского народа)……609

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В двух частях

ЧАСТЬ II

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 21.10.2015 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 36,50. Тираж 100 экз. Заказ 1411.

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

Для заметок